

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGA
CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

***EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD INTEGRAL PARA EL ESTADO
ECUATORIANO: ANÁLISIS DE SU SIGNIFICADO POLÍTICO***

**DESARROLLADA POR:
MARÍA SUSANA ESPINOSA SOTO**

**DIRIGIDA POR:
DRA. BERTHA GARCÍA GALLEGOS**

**QUITO
2018**

TABLA DE CONTENIDOS

Abreviaturas	3
INTRODUCCIÓN	5
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	6
JUSTIFICACIÓN	9
PROPOSICIONES BÁSICAS A MANERA DE HIPÓTESIS	11
OBJETIVOS	12
ESTRATEGIA TEÓRICO METODOLÓGICA	12
ORGANIZACIÓN DE LOS CAPÍTULOS	15
CAPÍTULO I: ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA RELACIÓN ENTRE SEGURIDAD Y ESTADO	16
1. LOS IMPACTOS DEL LIDERAZGO CARISMÁTICO SEGÚN MAX WEBER	16
Estado	19
El carisma en el manejo de las fuerzas del Estado	22
2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS ACTUALES DE SEGURIDAD	22
TEORÍAS DEL RIESGO GLOBAL	22
El riesgo según Ulrich Beck	
Modernización reflexiva o el riesgo según Anthony Giddens	25
La perspectiva de los individuos en la sociedad del riesgo: seguridad ontológica	27
3. NUEVAS TENDENCIAS EN LAS TEORÍAS DE SEGURIDAD	28
Escuela de Copenhague	28
Seguridad Humana y Seguridad Multidimensional	29

Enfoque crítico para esta tesis	31
CAPÍTULO II: LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA	33
1. CONTEXTO HISTÓRICO	34
2. SEGURIDAD NACIONAL	35
3. AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: EL SURGIMIENTO DE LAS NUEVAS AMENAZAS	38
4. DETERMINANTES DE LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA	43
CAPÍTULO III: LA SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR: DESAFÍOS CONCEPTUALES E INSTITUCIONALES	46
1. EL CARISMA DEL PRIMER MANDATARIO	47
2. POLÍTICA DE SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR	49
Constitución de la República del Ecuador (2008)	49
Plan Nacional de Seguridad Integral (2011)	51
Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)	55
3. LA INTENCIONALIDAD POLÍTICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR	57
CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	70
ANEXOS	75

Abreviaturas

30-S	Insubordinación de la Policía Nacional del Ecuador el 30 de septiembre de 2010
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
EEUU	Estados Unidos de América
FFAA	Fuerzas Armadas
GOE	Grupo de Operaciones Especiales de la Policía Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNSI	Plan Nacional de Seguridad Integral
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Tablas, gráficos y anexos

Tabla 1: Triunfos electorales de los 10 años de gobierno de Rafael Correa

Tabla 2: Nuevas misiones de las FFAA

Tabla 3: Amenazas identificadas en el marco del PNSI 2011

Tabla 4: Agendas que orientan la gestión de los ministerios y secretarías

Tabla 5: Objetivos nacionales para el Buen Vivir

Gráfico 1: Porcentaje de afectados por actos delictivos en países de América Latina

Gráfico 2: Estructura del Sistema de Seguridad Nacional

Anexo 1: Objetivos, políticas y estrategias del PNSI 2011

Anexo 2: Matriz de políticas y lineamientos estratégicos del Objetivo 6 del PNBV 2013-2017

INTRODUCCIÓN

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Esta disertación pretende realizar una interpretación del significado político del concepto de Seguridad Integral manejado por el estado ecuatoriano para estructurar la política de Seguridad en el período de gobierno de Rafael Correa y su movimiento Alianza País (enero 2007-mayo 2017). Este período ha sido identificado como el de un régimen que desde la teoría weberiana muy bien puede caracterizarse como carismático burocrático, que logró constituir una dominación cerrada no solo sobre el poder ejecutivo sino también sobre los demás aparatos del Estado a partir de sucesivos éxitos electorales de su titular. Esto le permitió tener una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa y ejercer una acción controladora sobre la sociedad, a través de la conformación de una burocracia emergente y altamente disciplinada que se fue consolidando en estos años en todas las capas del Estado.

La condición de cerramiento virtual de su tipo de dominación también tiene que ver con el entorno internacional en el que se definió y paulatinamente entró el gobierno, en la medida en que en América Latina un conjunto de países se alineó en una alianza ideológica conocida como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) con raíces geopolíticas contestatarias al sistema internacional influenciado por los Estados Unidos.

Desde los años noventa del siglo pasado, las teorías pertinentes a la Seguridad reconocen la amplitud de sus contenidos, de sus prácticas y de sus fenómenos referentes en el contexto de la globalización. En el Ecuador, la Seguridad quedó definida como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos en la Constitución de 2008 (Art. 3, Núm. 8) promovida por Alianza País como el instrumento por excelencia para lograr un cambio decisivo de las estructuras políticas y sociales dentro de lo que se denominó como Revolución Ciudadana.

Rafael Correa, un ciudadano sin antecedentes políticos, llegó a la primera magistratura después de un período de casi 10 años de crisis económica y política atribuida por este movimiento a la acción de los gobiernos anteriores llamados despectivamente por la nueva clase política como de la “partidocracia”. Con esta denominación se quería identificar a los sucesivos gobiernos instalados desde el “retorno

a la democracia”, después de las dictaduras militares de los años setenta. El fracaso de ese proceso había llevado, ya al nivel de mediados de la primera década del siglo XXI, a una pulverización de las fuerzas políticas y al agotamiento del modelo de partidos que había surgido entonces (Sánchez-Parga, 2007).

Volviendo al tema de esta disertación, el mismo concepto de Seguridad, era prácticamente desconocido en este país donde las Fuerzas Armadas tenían el dominio de la seguridad interna y externa, bajo la persistencia de elementos importantes de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Los militares que entre 1995 y 1998 habían contribuido con su victoria en la llamada guerra del Cenepa, a alcanzar un tratado de amistad y límites con el Perú, finalizando de esa manera un largo conflicto limítrofe con ese país, también acusaban una crisis institucional en un momento en que otros problemas de inseguridad como la delincuencia, el crimen organizado y sus problemáticas conexas, empezaban a hacerse visibles en el Ecuador.

En efecto, el Latinobarómetro de 2006, demostraba que no solo en el Ecuador, sino en toda la región latinoamericana, la percepción de la delincuencia por parte de los ciudadanos era tal, que sobrepasaba la problemáticas económicas en el señalamiento de cuál era el problema nacional más importante para los ciudadanos. Cerca de la quinta parte de los países latinoamericanos identificaron a la delincuencia como el problema más importante (Cooperación Latinobarómetro, 2006, pág. 40). El fraccionamiento político del Ecuador, como resultante de la crisis de los años 90, había llevado a la deslegitimación de las instituciones del gobierno central; y en el tema de la inseguridad eran los municipios o gobiernos locales los que habían empezado a tomar acciones bajo el concepto de “ciudades seguras” acuñado en otras experiencias contemporáneas como la de la ciudad de Nueva York, Bogotá, Medellín, con el apoyo de las Naciones Unidas.

Estas experiencias llevaron a instalar los primeros observatorios del conflicto urbano y de la delincuencia, así como los mecanismos de apoyo inmediato con participación de la Policía nacional y vecindarios organizados. Por ejemplo, en la ciudad de Quito se creó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana que tenía el objetivo de generar información sobre la inseguridad para el mayor conocimiento y análisis de la problemática y la construcción de mecanismos de atención al problema (Distrito Metropolitano de Quito, s.f.). Posteriormente, surgió el Sistema Integrado de Seguridad llamado ECU-911, a nivel nacional, buscando centralizar todos los servicios

de seguridad en el país, para garantizar una respuesta efectiva y pertinente a las emergencias.

La contundencia electoral con la que las nuevas fuerzas políticas llegaron al poder presidencial y al Legislativo en los comicios de 2006, con un proyecto político centralizador apoyado en una coyuntura favorable de los precios del petróleo en el mercado mundial, fue sin duda uno de los elementos que permitió el afianzamiento del poder central en detrimento de los poderes seccionales que se habían cimentado en los procesos de descentralización del Estado como mandato de la Constitución de 1998. De modo que el llamado a una nueva Asamblea Constituyente para desmontar la mencionada Constitución considerada por Alianza País como neoliberal, constituía una premisa fundamental.

La nueva estructura de la Seguridad Pública y del Estado –como así se llamó a la nueva institucionalidad del sector, comenzó a funcionar en septiembre de 2009 e incluía como una de las novedades la inclusión de sectores civiles dentro de los órganos de gobierno (nueva Ley de Seguridad Pública y Ciudadana, con su correspondiente Consejo de Seguridad, Secretaría y Ministerio de Seguridad Interna y Externa constituido en un mecanismo de control de los ministerios de Defensa y Seguridad Interior. El Concepto de Seguridad Integral fue introducido posteriormente, con ocasión de la puesta en marcha de un organismo central de planificación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), al que quedó sometido todo el conjunto de acciones del Estado a cargo de los ministerios y secretarías ejecutivas.

Es evidente que, a pesar de todo, los problemas de la inseguridad no han podido ser manejados efectivamente; más bien, los datos indican un agravamiento paulatino de todos los efectos de un fenómeno que escapa a las consideraciones del ámbito nacional y se presenta como un problema derivado de la globalización en la que han entrado todos nuestros países. Por su parte, el gobierno emprendió esfuerzos –a través de una significativa inversión en tecnología, infraestructuras y distribución territorial- para un proyecto de modernización de la Policía bajo la presión de la opinión pública. Se pretendía mejorar la situación de la inseguridad, manejando además una abundante propaganda a todo nivel respecto de los logros alcanzados. Sin embargo, dados los escasos resultados obtenidos hacia el final de su primer período de gobierno, se podría preguntar si la verdadera orientación del régimen no era la de apuntar hacia una política

de resultados en cuanto a la disminución de la inseguridad, sino que más bien estuvo orientada a construir una imagen política favorable a los resultados electorales que finalmente le llevó a su segundo mandato (2013-2017). A un año de este nuevo proceso electoral (2013) el Ecuador lideraba las cifras de delincuencia callejera con violencia en América latina (Latinobarómetro, 2012)¹

Esta interrogante puede sostenerse aún más cuando se explique que el gobierno tuvo que recurrir a la militarización de la seguridad pública y ciudadana, después de septiembre de 2010, cuando como efecto de las mismas presiones ocurrió un levantamiento policial que tuvo que ser sofocado con apoyo militar. Este acontecimiento, del que también se hará mención más adelante, puso en evidencia una debilidad multisectorial para responder a los conflictos internos, obteniendo como resultado principal la pérdida de confianza del mismo gobierno en la institución policial y la necesidad de ofrecer una alternativa a la seguridad desde el ámbito civil y con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

JUSTIFICACIÓN

Personalmente, el tema nace como una interrogante ante la definición del concepto seguridad integral dentro de las políticas nacionales de seguridad en las que entraron algunos países europeos, a partir de 2003 frente a la constatación de la rapidez del cambio en el ámbito de las nuevas amenazas. En gran parte, la resignificación permanente de la Seguridad y sus dimensiones fue influenciada por nuevas teorías, tales como la de la Seguridad del riesgo global, la sociedad del riesgo y otras. Ulrich Beck, por ejemplo, desde el concepto de sociedad del riesgo, muestra cómo el Estado moderno se enfrenta a nuevos desafíos. Este concepto, de sociedad del riesgo, habla sobre una sociedad construida desde el temor social sobre la frágil existencia de la vida del individuo (Beck, 1998). La sociedad del riesgo no solo es una manera de entender el ámbito de seguridad en la actualidad sino que también se ha convertido en una vía asumida por los estados

¹ Según el Latinobarómetro, en 2011, el Ecuador estaba a la cabeza de la región en este indicador (delito callejero con violencia, en una tasa de 56 %, seguido de México y Perú (27%); mientras que Chile aparece en el último puesto con un 14%. Ecuador tiene esta cifra, a pesar de que su tasa de victimización es 32 % cercana a la media de la región. http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.

para entender la multidimensionalidad del fenómeno y actuar en consecuencia con perspectivas intersectoriales ante la inseguridad (Arteaga, 2016).

En tanto concepto y fenómeno, el riesgo se puede entender como un resultado de la sociedad moderna postindustrial que tras haber atravesado una serie de cambios a nivel cultural y tecnológico principalmente, hace que la vulnerabilidad de la persona quede expuesta al dinamismo de esta civilización (Beck, 1998). Una duda que surge dentro de esta disertación sobre el concepto de seguridad integral inserto en la política pública ecuatoriana está influenciado por esta tendencia, o, por otras que serán investigadas en la disertación en relación con sus diversos impactos.

En el Ecuador, este tema merece un continuo análisis ya que el curso que ha tomado la política pública en este ámbito, ha llegado a poner en riesgo el espacio de libertades y derechos de los ciudadanos. La delincuencia ha venido a representar un detonante para repensar toda la política pública alrededor de la seguridad, sin embargo, como se podrá entender en la disertación, hay un entramado de intereses políticos, por fuera de la búsqueda de soluciones viables al problema, que han interferido con las definiciones y accionar del Estado en la seguridad. El desafío impuesto por el concepto de la multidimensionalidad, la articulación interinstitucional, el cambio de paradigma doctrinario, solamente son algunos de los componentes de una realidad social que sobrepasa lo estrictamente institucional, e impacta directamente a la sociedad y en el desarrollo cotidiano de su vida.

La seguridad es un tema que tiene la capacidad de reordenar a la sociedad. Es pertinente analizarlo ya que tiene una estructura conceptual que se vacía y se llena de contenido según las voluntades políticas de las instituciones del poder público y de los sectores sociales que detentan el poder. Solamente a través de un análisis detenido sobre el discurso del poder alrededor de la seguridad y el proceso de *seguritización* en el Estado permiten conocer cuáles son las intencionalidades políticas tras la construcción del contenido de la seguridad integral (Orozco Restrepo, 2015).

PROPOSICIONES BÁSICAS A MANERA DE HIPÓTESIS

Una primera proposición básica a manera de hipótesis es que efectivamente *la orientación nacionalista del régimen y su intencionalidad ideológica fincada en la idea de instalar el socialismo del siglo XXI, le llevó a minimizar los alcances más*

internacionales del fenómeno de la inseguridad y a ensayar una política de seguridad con limitaciones localistas.

Efectivamente, en los primeros años del régimen -que ha durado 10 años-, no se han dado a conocer diagnósticos inclusivos de la situación real y vulnerabilidad del país en cuanto a los nuevos riesgos y amenazas e inclusive con respecto a los provenientes de la situación de los países vecinos, tránsitos inmediatos de tales riesgos. La visión nacionalista y antiimperialista del gobierno, le llevó a romper relaciones institucionales en la materia con respecto a los Estados Unidos que habían instalado una base del control regional del narcotráfico en la ciudad de Manta, provincia de Manabí; así como con las ayudas que en materia de inteligencia policial suministraba la potencia. Hipotéticamente, estos hechos tuvieron como resultado que posteriormente el país perdiera una vinculación inmediata con los espacios estratégicos en los que se movían las nuevas problemáticas (crimen organizado, narcotráfico, trata de personas, delitos energéticos, cuyos espacios de configuración no son las fronteras inmediatas).

Es preciso tomar en cuenta que la Seguridad a nivel global ha sido reformulada, en gran parte debido a la crisis alrededor del terrorismo global que se manifestó por primera vez con el ataque de Al Qaeda a las torres del World Trade Center en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, y que ha tenido manifestaciones agravadas en todo el mundo a partir de entonces. En el caso de América Latina, el terrorismo está presente, aunque no es del mismo tipo que el global y el de Medio Oriente. Aquí se ha manifestado en formas identificadas con amenazas directas a la estabilidad de los Estados: como por ejemplo la presencia de guerrillas y las redes internacionales de narcotráfico. Esta conflictividad ha influido a que los Estados nacionales construyan nuevas maneras concertadas de lidiar con las amenazas a nivel global, regional y nacional. Al Ecuador le beneficiaría una orientación semejante, en cuanto a política de Seguridad, por estar ubicado geográficamente entre los mayores productores de cocaína, y los mayores productores de hoja de coca, además de compartir frontera con los grupos armados por fuera de la ley en Colombia, debía formularse una política de seguridad que respondiera a estas condiciones. En resumen: el Ecuador ha entrado en la última década en el proceso de redefinición de las dimensiones de la problemática y los conceptos en materia de Seguridad.

Una segunda proposición básica, vinculada a la anterior, es el hecho de que posiblemente los componentes ideológicos del régimen hayan jugado como mecanismos de interferencia para la formulación de una política asentada en una visión de alianzas efectivas con las instituciones internacionales que tratan sobre los problemas, agravada por las disposiciones disciplinarias hacia y desde las burocracias del sector, las mismas que no han llegado a aportar sus experiencias en forma de crítica más objetiva para la revisión y reelaboración de los mecanismos. Sin embargo, este elemento no es parte de la presente disertación. En resumen, el mencionado proceso de redefinición del concepto de seguridad y sus impactos en la política de seguridad pública y del Estado, ha registrado dimensiones ideológicas provenientes del discurso carismático del líder político, Rafael Correa. Por tanto, este trabajo se orientará a explorar sus impactos en la institucionalidad pública y en la sociedad.

OBJETIVOS

General

Analizar el concepto de seguridad integral asumido por el gobierno ecuatoriano en el contexto del escenario político del Ecuador, en el período 2007-2017, para comprender los desafíos de esta política pública a nivel nacional y su relación con el fenómeno de la sociedad del riesgo global u otros determinantes.

Específicos

- Identificar el sentido dado por el régimen a los principios teóricos y los mecanismos estratégicos del concepto de seguridad integral, asumidos en las nuevas normativas desde la Constitución de 2008 y la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- Evidenciar los elementos constitutivos del concepto de seguridad integral, en el contexto de la realidad global, regional latinoamericana y nacional.
- Conocer las motivaciones políticas tras la construcción del concepto de seguridad integral y relacionar la estructura institucional del Estado ecuatoriano en este período con los desafíos de la realidad.

ESTRATEGIA TEÓRICO–METODOLÓGICA

Estos argumentos atraviesan el análisis del problema de investigación antes enunciado, a partir de conceptos como: seguridad, entendida históricamente desde la doctrina de seguridad nacional (anterior concepción de la seguridad incluida en la política ecuatoriana) hasta las nuevas concepciones de seguridad global, los riesgos y amenazas que han cambiado la lectura que se hace de la realidad con respecto a la seguridad, y el Estado como el espacio en el que se plantea una relación entre las necesidades identificadas y la institucionalidad que responde a ellas, además de la comprensión del Estado como la entidad que mantiene el monopolio de la coerción física en la sociedad. Todos estos conceptos contribuirán a entender cómo se ha construido un concepto como el de seguridad integral, y qué espacios se han mantenido abiertos a la manipulación política.

Al tratarse de un análisis principalmente conceptual, las fuentes de verificación serán publicaciones que han orientado la elaboración de la política pública, a nivel global y regional, documentos oficiales de planificación, rendición de cuentas, posicionamientos institucionales y cifras socializadas por las entidades del sector seguridad en el Ecuador. Con relación a los aspectos políticos, se revisaron y tomaron en cuenta las motivaciones inscritas en leyes y decretos provenientes del poder público, además de cierta información relacionada proveniente de medios de comunicación. En los aspectos técnicos, se revisaron los datos del Latinobarómetro, los diagnósticos de los planes de Seguridad insertos en los Planes del Buen Vivir 2013-2017. Con estos insumos, se elaboraron gráficos y cuadros indicativos de las situaciones.

ORGANIZACIÓN DE LOS CAPÍTULOS

En el primer capítulo se abordan las herramientas teóricas que explican el tipo de dominación que ejerce un gobierno como el de Rafael Correa, desde los conceptos alrededor de la dominación carismática de Max Weber. En una siguiente sección se explican las teorías del riesgo global, propias de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, dentro de las cuales se puede entender los cambios en el tratamiento a la seguridad a nivel mundial. En este capítulo, finalmente se explica cómo surge el concepto de seguridad multidimensional, que es una de las principales influencias del concepto de Seguridad Integral.

En el segundo capítulo se profundiza sobre la redefinición del concepto de seguridad en América Latina, desde la doctrina de Seguridad Nacional hasta la identificación de nuevas amenazas que prepararon el terreno para un nuevo concepto de seguridad que respondiera a los desafíos actuales.

En el tercer capítulo se aborda el tema de la seguridad integral en el Ecuador. A partir de sus definiciones y orientaciones, la institucionalidad generada para responder a la realidad de la seguridad, los impactos de este concepto en el concepto de Estado, la seguridad integral como mecanismo de derechos y libertades y finalmente, qué elementos se pueden identificar para comprobar que existe una voluntad política en el concepto, más allá de la intencionalidad de atender la grave situación de inseguridad que vive la población en Ecuador.

Para explorar el problema de investigación se profundiza en discusiones teóricas actuales alrededor de las consecuencias de la modernidad (modernidad tardía o modernidad reflexiva). Dado que la seguridad es un fenómeno de múltiples dimensiones y se encuentra en proceso de redescubrimiento, la construcción teórica se asienta en las reflexiones sobre los fenómenos que son considerados consecuencias de las dinámicas de la sociedad de la modernidad tardía o global. En el contexto de globalización, las problemáticas escapan a los límites nacionales y deben ser contempladas desde nuevos parámetros analíticos que incluyan las dimensiones que pueden estar en torno al concepto de seguridad integral, sus connotaciones del entorno global o regional, y sobre todo de sus prácticas.

Los principios orientadores para la concepción de seguridad, provenientes del pensamiento de la modernidad reflexiva, son útiles para el análisis del concepto de seguridad integral y el contexto ecuatoriano y latinoamericano, por varias razones. La primera es que el riesgo proveniente del terrorismo globalizado ha influido a todos los Estados a posicionarse con respecto a esta amenaza. Anthony Giddens y Ulrich Beck presentan sus análisis y conceptos desde la base de una humanidad con la capacidad potencial de acabar con su propia existencia, en este sentido el fenómeno del terrorismo globalizado viene a ser una opción potencial más a este gran riesgo.

La segunda razón es que los conceptos y relaciones marcadas desde la modernidad reflexiva han influido en documentos globales y regionales sobre derechos humanos y seguridad multidimensional. Esto ha causado que tanto el lenguaje utilizado por Naciones

Unidas o la Organización de Estados Americanos, sea el mismo que el que utiliza un país latinoamericano como Ecuador, en la formulación de su política pública.

En tercer lugar, sin necesariamente profundizar en el presente análisis, los constructores de políticas públicas en el Ecuador han sido personas formadas generalmente en países hegemónicos en los que la modernidad reflexiva representa la actualidad de la comprensión de la realidad. Por lo tanto, es notoria también su influencia teórica en la formulación de conceptos como la seguridad integral. Una de las características de gobierno y Estado formuladas por Alianza País es justamente pretender insertarse en la dinámica global para estar a la vanguardia del mundo y sus principales preocupaciones.

En las conclusiones, se recogen los hallazgos de la investigación y se hace una reflexión comparativa con los planteamientos iniciales, problema e hipótesis para terminar en las recomendaciones correspondientes.

CAPÍTULO I: ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA RELACIÓN ENTRE LA SEGURIDAD Y EL ESTADO

De acuerdo con la proposiciones básicas, el problema de estudio tiene que ver en primer lugar con el ejercicio de las relaciones de dominación expresadas en políticas que se construyen socialmente en momentos históricos específicos, a partir de las condiciones existentes a nivel global y regional que plasman las intencionalidades políticas y comportamiento de los agentes dentro de los organismos de decisión, así como sus impactos en las instituciones y en la ciudadanía. Esto lleva a la necesidad de identificar el período de estudio como un *régimen* con características carismáticas, concepto weberiano empleado en esta tesis para caracterizar la influencia del presidente Correa sobre la determinación de las políticas correspondientes y sobre todo respecto al comportamiento del sector político administrativo y las fuerzas de seguridad en el intento de obtener resultados rápidos que puedan avalar su imagen de liderazgo.

Asimismo, es pertinente entender el contexto teórico en el que se insertan los conceptos de Seguridad regional y específicamente nacional. Por ello en este capítulo se da una mirada a los desarrollos conceptuales sobre la Seguridad a nivel (Ulrick Beck y Anthony Giddens) para contrastarlas con las teorías o tendencias que provienen de los contextos regionales y hemisféricos que han sido las influencias tradicionales del Estado ecuatoriano, con la intención de contrastarlas con las dimensiones dadas por el gobierno al concepto de Seguridad Integral.

1. LOS IMPACTOS DEL LIDERAZGO CARISMÁTICO SEGÚN MAX WEBER:

El Estado

El concepto de Estado es uno de los pilares del pensamiento weberiano. Las categorías de análisis usadas por el autor, giran alrededor de la modernidad y el Estado. Para los fines del presente estudio resultan importantes para entender los alcances de la dominación carismática y la legitimidad alcanzada por este gobierno. Según Weber:

Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la coacción física legítima para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 2014, pág. 185)

El carácter monopolístico del uso y disposición de la fuerza es la característica esencial de la situación estatal como lo es su carácter de instituto racional y de empresa continuada (Weber, 2014). Estas tres características -monopolio legítimo de la fuerza, racionalidad y continuidad- permiten la comprensión del ejercicio articulado de las acciones de dominación, de sus intencionalidades políticas y de sus consecuencias sociales.

Las formas modernas de asociación a la que pertenece el Estado moderno, según el pensamiento weberiano, “coinciden totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática” (Weber, 2014, pág. 346). La lógica de la administración burocrática ha evolucionado junto a las instituciones nacidas de la modernidad en función de las necesidades y de los intereses que han rodeado las esferas de poder en los sucesivos períodos históricos. Este tipo ideal de Estado moderno, no coincide necesariamente con la realidad ni en el caso de las sociedades más avanzadas, peor en el caso de los estados latinoamericanos. Una de las características de la historia política ecuatoriana es la preeminencia alcanzada aquí por los rasgos de la dominación carismática y sus impactos en los procesos de racionalización de la actividad burocrática.

El concepto de dominación es central en el pensamiento weberiano. Sus conceptos más que ser funcionales al orden democrático, moderno o racional, son descriptivos del ejercicio real de poder en estas sociedades. “Ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores (...) todas procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad” (Weber, 2014, pág. 222).

La dominación es la capacidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (Weber, 2014).

El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y solo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido (Weber, 2014, pág. 184)

La legitimidad de la dominación trasciende la dimensión ideal de la democracia o del orden legal (Weber, 2009). “Solo puede considerarse evidentemente como una probabilidad, y solo como probabilidad puede ser tratada en la práctica” (Weber, 2009, pág. 63). Dada de esta manera la legitimidad de la dominación, precisa también de un aparato administrativo que la garantice, y sobre todo que sobrelleve el ejercicio de dominación y sus defectos (Weber, 2009).

Weber identifica tres tipos ideales de dominación legítima, que se diferencian por el origen de su legitimidad (Weber, 2014):

Racional: la creencia en la legalidad de órdenes estatuidas. Obedece a ordenaciones impersonales.

Tradicional: la creencia en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos. Obedece a la persona que ha sido atribuida con poder por tradición.

Carismática: la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona. Obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza.

En la realidad los tipos ideales son solamente referentes lógicos que contrastan con las situaciones objetivas de las distintas sociedades. Es más probable encontrar formas de dominación que comparten características de diversos tipos ideales. Por lo general se relaciona a los gobiernos latinoamericanos con las características carismáticas, junto con los períodos en que son predominantes los rasgos tradicionales e inclusive racionales. Esta relación tiene relevancia en el presente análisis como contextualización del fundamento de toma de decisiones del gobierno ecuatoriano en el período en el que la seguridad integral fue convertida una política pública.

Sobre los rasgos de dominación carismática en el ejercicio de la dominación racional, Weber afirma que “el patriarca es el ‘caudillo natural’ de lo cotidiano. La estructura burocrática es así solo su contrafigura traspuesta a la esfera racional” (Weber, 2014, pág. 1289). Los elementos fundamentales de la dominación racional, como lo es la estructura burocrática, queda supeditada a voluntades de origen carismático que se alejan de estar respaldadas por una cadena racional de toma de decisiones. A pesar de la

presencia de este tipo de rasgos carismáticos, Weber aclara que “en oposición a toda especie de organización oficial burocrática, la estructura carismática no presenta ningún procedimiento ordenado para el nombramiento o sustitución; no conoce ninguna ‘carrera’, ningún ‘ascenso’, ningún ‘sueldo’, ninguna formación profesional del portador del carisma o de sus ayudantes, ninguna autoridad a la cual se pueda apelar” (Weber, 2014, pág. 1290). Esto quiere decir que la estructura estatal no es de naturaleza carismática porque cuenta con el aparataje para respaldar sustituciones, procedimientos, nombramientos, etc. La simbiosis entre estos dos tipos de dominación ha logrado ocultar ciertas prácticas que serían intolerables en un sistema de dominación legal racional.

En contraste, la validez de la dominación legal se asienta en algunos principios, por ejemplo: que el soberano legal típico, la persona puesta a la cabeza, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que se orientan sus disposiciones. También, que el que obedece solo lo hace en cuanto miembro de la asociación y solo obedece ‘al derecho’, o que solo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, otorgada a dicho orden (Weber, 2014). La dominación, dentro de los horizontes planteados por Weber, no podría escapar este orden legal de frente al derecho y a la relación de servicio del poder público; la dominación solo tiene sentido legítimo mientras esté orientada a fines mayores del orden, del Estado y de la legalidad.

La administración burocrática pura es la forma más racional de ejercer la dominación; y lo es en los sentidos siguientes: precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad para el soberano, aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas, susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. (Weber, 2014, pág. 232)

El carisma en el manejo de las fuerzas del Estado

Para efectos de esta tesis se entiende que uno de los impactos más importantes que puede tener el líder carismático es el que pesa sobre las fuerzas del Estado, militares y policiales cuya organización disciplinaria se encuentra en una situación intermedia entre la dominación tradicional y la dominación racional. Actualmente, tras el fin de la Guerra Fría, se exige a estas instituciones el que estén perfectamente ensambladas en las instituciones del Estado de derecho, controladas por los tres poderes del Estado y

respondiendo a misiones constitucionales definidas claramente. Bajo estos parámetros se entiende que deben estar cada vez más actuando tanto con una racionalidad instrumental (frente a las definiciones de riesgos y amenazas que se hacen políticamente) como con una racionalidad ética, en concordancia con los derechos humanos a cuyo observación están obligados los estados.

Por su propia naturaleza, el líder carismático podría producir interferencias o discordancias dentro del campo jurídico al pretender modificar las misiones militares (adjudicándoles actividades o deberes dentro de la seguridad pública) o al militarizar a las fuerzas policiales. Lo mismo puede ocurrir con las alteraciones introducidas en los órdenes disciplinarios o jerárquicos con impactos en la deslegitimación de las autoridades o de las cadenas de mando. En el campo civil, los impactos estarían en la falta de profesionalización de los funcionarios, en la inestabilidad laboral que se traduce en la falta de profesionalización o de la debida especialización de los operadores de seguridad. Por ejemplo, cuando el Estado ecuatoriano en la etapa del estudio, ha planteado la ampliación del alcance de las funciones de las Fuerzas Armadas para precautelar el orden público, hace que convivan en un mismo lineamiento, dos órdenes de naturaleza distinta. Por un lado la necesidad justificada racionalmente de obtener mayores niveles de seguridad, y por otro lado la atribución de funciones por fuera de las misiones consagradas en la Constitución del 2008 y de la naturaleza jurídica de una institución como las Fuerzas Armadas, funciones que implicarían una transformación profunda de la institución militar, desde sus bases.

Efectivamente, Correa después del 30 de septiembre de 2010 llega a proponer un controvertido proyecto de reorganización de las Fuerzas Armadas y Policía (Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público) que fue aprobado por la Asamblea con mayoría de Alianza País, el 21 de junio de 2017 y expedido mediante Suplemento del Registro Oficial N° 19.

Acerca de la determinación del régimen de Correa como carismático, la literatura sociopolítica reciente del Ecuador insiste en relacionarlo con los fenómenos populistas de raíz carismática. Entre esos análisis, destaca el de Carlos de la Torre (de la Torre, 2013), quien estudia exhaustivamente los discursos de Correa y utiliza amplias referencias bibliográficas, al señalar al fenómeno ecuatoriano reciente con la denominación de

tecnopopulismo. De la Torre explica que “caracterizar al gobierno de Rafael Correa de esta manera es a primera vista incongruente pues el carisma y la tecnocracia, basada en la dominación racional legal, han sido conceptualizados como formas contrarias de dominación. Si bien la tecnocracia implica el uso racional instrumental de la ciencia y tecnología con el afán de regular y dominar la naturaleza y la sociedad” (de la Torre, 2013, pág. 26) y teniendo en cuenta que “Weber caracterizó al carisma que apela a los sentimientos y a las pasiones como irracional. El populismo ha sido analizado como un caso paradigmático de dominación carismática y ha sido descalificado como irracional” (de la Torre, 2013, pág. 25). Aparentemente, este autor salva las circunstancias al añadir a la determinación enunciada las cualidades de ‘neo’, neopopulismo y neoliberal, posiblemente considerada su coincidencia en el tiempo como una afinidad electiva en las nuevas circunstancias en que las naciones latinoamericanas también han transitado por el neoliberalismo en las décadas recientes. La racionalidad instrumental se ha instalado y ha sido reclamada en el discurso de Correa, pero su poder ha estado fincado en el discurso de masas desencantadas con las políticas neoliberales.

Otros análisis (Garat, 2017) destacan a la globalización como el elemento causante de estos neo populismos (los anteriores evidentemente correspondían a una etapa histórica de construcción de los estados nacionales). Básicamente, se dice que en estos días, el deterioro de las clase medias en todo el mundo, incluso en las sociedades desarrolladas ha cobrado mucha fuerza. El sentimiento actual de millones de personas es que la integración global les ha quitado trabajo, ha favorecido a las clases altas y generando mayor desigualdad. Paralelamente, ligado al fenómeno anti-global algunos personajes hacen eco de estas y otras tendencias inconformistas acrecentadas por la crisis del 2008 y las llevan a los ámbitos de poder. Por sorpresa, la propuesta parece ser mucho mejor recibida que lo anticipado por analistas y hasta encuestadores. Estos personajes, que desafían el statu-quo sin una tradición política ni ideológica clara, son tildados de ‘populistas’. Garat menciona un artículo de Benjamin Moffitt (Moffitt, 2016) quien luego de estudiar a 28 líderes populistas a través de la historia identificó tres requisitos centrales para obtener el dudoso galardón de populistas:

1. Atracción por el pueblo, en contra de la elite
2. Malos modales, generalmente utilizando lenguaje informal para señalar que pertenecen al pueblo y no a la elite

3. El uso —o la construcción— de una crisis, para justificar la rebeldía y el llamado a la acción

Pese al contenido peyorativo del término ‘populismo’, destaca Garat, hay que admitir que muchas de sus reivindicaciones son reales. Por consiguiente, es conveniente estudiar y monitorear el desarrollo de sus productos típicos: proteccionismo, nacionalismo, incremento de inversión en infraestructura, aumento de gasto militar, mayores déficits e inflación y frecuentes controles de capitales (Garat, 2017). En esta tesis, no necesariamente se recurre a la adhesión hacia el término de populismo, sin desconocer los estudios realizados, esto porque aquí se acuden también a otras teorías y se prefiere determinar los fenómenos y sus contextos como derivados del poder característicos de la sociedad del riesgo, como se verá a continuación.

2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD.

TEORÍAS DEL RIESGO GLOBAL

Estas teorías están referidas a la Seguridad en la sociedad globalizada. Este tipo de pensamiento sociológico se ha centrado justamente en los desafíos de las sociedades actuales a partir de la posguerra fría en donde se ha identificado la emergencia de amenazas y riesgos que no existían en la dinámica de la civilización global. Los conceptos y elementos a continuación, contribuyen a la comprensión de las sociedades actuales, conocidas por estas teorías como pertinentes a la sociedad del riesgo global, uno de cuyas características es el relacionamiento concomitante entre los niveles de seguridad global con el individual y particular.

El riesgo según Ulrich Beck

“A medida que se desvanece el mundo bipolar, pasamos de un mundo de enemigos a un mundo de peligros y riesgos” (Beck, 2006, pág. 5). Estas son las características con la que parte este período histórico posterior a la Guerra Fría. Desde 1989 hasta el atentado a las Torres Gemelas en Nueva York (en 2001), el mundo se encontró expectante del nuevo orden mundial, de lo que guiaría el accionar mundial, ahora que se habían disuelto la dinámica bipolar. El atentado que conmocionó al mundo y que trajo a la guerra contra

el terrorismo como prioridad de los Estados del mundo, hizo que Ulrich Beck postulara que “en las décadas venideras (...) experimentaremos esperanzas envueltas en desesperación” (Beck, 2006, pág. 1).

Este período histórico posterior al fin de la Guerra Fría, según este teórico está inmerso en lo que él llama la modernidad reflexiva (o sociedad postindustrial) que significa un período de “auto confrontación con las consecuencias de la sociedad del riesgo, que no pueden abordarse y resolverse adecuadamente en el sistema de la sociedad industrial” (Beck, 2006, pág. 115). Es una época en la que empiezan a aparecer las consecuencias de la sociedad industrializada que tecnificó la vida a tal punto que todo problema quiso ser calculable. Una sociedad en la que la dinámica del comercio y la industria llevaron al límite las condiciones ambientales y humanas. “La transición desde la época de la modernidad industrial a la del riesgo se produce de forma no intencional, no percibida, compulsivamente en el curso de una dinámica de la modernización, (...) siguiendo las pautas de las consecuencias no deseadas” (Beck, 2006, pág. 114).

El curso que ha tomado la historia está construyendo nuevas manifestaciones de los riesgos y amenaza frente a las cuales es preciso definir renovadas concepciones de la política pública, en concordancia con las garantías exigidas por el Estado de derecho. “La sociedad del riesgo no es una opción que pueda elegirse o rechazarse en el curso del debate político” (Beck, 2006, pág. 114). El autor afirma que estos nuevos debates se están “superponiendo a las organizaciones de intereses, el sistema legal y la política” (Beck, 2006, pág. 114). Esto quiere decir que estamos atravesando un período de institucionalización de los cambios que se han dado de manera global.

Todos estos cambios, sintetizados en el concepto de ‘sociedad del riesgo’ “describen un estadio de la modernidad en el que los peligros producidos en el curso del desarrollo de la sociedad industrial se hacen predominantes” (Beck, 2006, pág. 116). La automatización moderna de los procesos, en la industria, en la reproducción social de la vida y en la esfera privada del individuo, han tomado la postura de ser “ciegos y sordos a las consecuencias y los peligros” (Beck, 2006, pág. 114). Esto ha permeado conceptos fundamentales de las sociedades modernas para abrir la puerta a una nueva formulación e institucionalización.

Es la propia lógica de la modernidad basada en los efectos de la tecnología y la ciencia, la que ha posicionado a los nuevos riesgos para la sociedad. “Lo impredecible se convierte en algo predecible; lo que todavía-no-ha-ocurrido se convierte en el objeto de la acción presente” (Beck, 2006, pág. 120). La refundación de conceptos y prácticas en los Estados modernos han dado mayor relevancia a lo que sucede en esferas privadas o en casos aislados, para darle una dimensión pública, generalizada, conductora de la acción nacional y global. Para que esto sea legitimado en las sociedades, necesariamente debe existir una “dramatización pública de los riesgos” (Beck, 2008, pág. 22), obteniendo una percepción generalizada de los mismos riesgos.

Una vez que se logra legitimar al riesgo a través de insertarlo en las necesidades individuales y en el debate público, el siguiente paso es institucionalizarlo, para de esta manera, según Beck, intentar colonizar el futuro (Beck, 2006, pág. 5). Llevar a los riesgos al nivel institucional del Estado implica que estos se vuelvan medibles, registrables, “o sea, sometible[s] a reglas generales de compensación y evitación” (Beck, 2008, pág. 24). Para lograr esto se necesita de la cooperación entre las disciplinas de las ciencias naturales, la técnica y las ciencias sociales.

Sin embargo, la institucionalización no debe ser un fin en sí mismo. En este sentido, las transformaciones de la estructura del Estado, no necesariamente atenderán los riesgos de manera eficiente, se requieren procesos complementarios que aseguren la atención de las personas sometidas a riesgos. “Está íntimamente relacionado con el proceso administrativo y técnico de decisión” (Beck, 2006, pág. 5). El autor conecta la institucionalización con la necesaria toma de decisiones. “La historia de las instituciones políticas surgidas con el despliegue de la sociedad moderna en los siglos XIX y XX puede entenderse como la conflictiva formación de un sistema de reglas para tratar las inseguridades y riesgos industriales, esto es, dependientes de decisiones” (Beck, 2008, pág. 24). No obstante, no se puede calcular completamente el impacto de estos riesgos, su cálculo y procesamiento pueden escapar a las soluciones institucionalizadas.

Alrededor del riesgo surge toda una maquinaria, una industria de seguros, o una nueva institucionalidad estatal y societal. Por ejemplo, el riesgo necesita ser posicionado, ser sustentado científicamente, socialmente; debe establecerse como necesidad general e individual, necesita contar con un *lobby* político que lo lleve al debate público, no solo a nivel nacional sino mundial, y finalmente, se deben vender sus soluciones. “La globalidad

del riesgo no significa una igualdad global del riesgo, sino todo lo contrario” (Beck, 2006, pág. 8). Con los riesgos surge el mismo inconveniente que con otros problemas sociales como la distribución de la riqueza: siempre existirán distintos posicionamientos, favorables o desfavorables, con respecto al riesgo.

De todas las posibilidades de análisis alrededor del riesgo, esta disertación tratará sobre todo de la dimensión política, sin dejar de reconocer la importancia de sus demás aristas. “Los riesgos se han convertido en una de las principales fuerzas de movilización política” (Beck, 2006, pág. 6). Y, para ser más específicos, en el impacto de los riesgos en la seguridad².

Modernización reflexiva o el riesgo según Anthony Giddens

En el marco de una sociedad globalizada con una economía capitalista imperante, Anthony Giddens introduce el concepto de riesgo afirmando que “(...) no es igual a amenaza o peligro. El riesgo se refiere a peligros que se analizan activamente en relación a posibilidades futuras” (Giddens, 2002, pág. 35). La tendencia de sociedades propias de la modernidad tardía es a tecnificar la vida social, haciendo calculables todos los aspectos posibles. Eso es lo que sucede con el riesgo, se presenta como una incertidumbre ante el futuro, y esta distorsión temporal busca ser atendida para prever sus consecuencias. “La noción [de riesgo] se origina con la comprensión de que resultados imprevistos pueden ser consecuencia de nuestras propias actividades o decisiones, en lugar de ser expresión de ocultos significados o de la naturaleza de las inefables intenciones de la divinidad” (Giddens, 2004, pág. 40).

Más allá del problema del riesgo en sí mismo, existe un agravante que es contemplado por Giddens como el movimiento de la economía capitalista y su influencia en el nacimiento y tratamiento de los riesgos. “El intercambio y transferencia de riesgos no es un rasgo accidental en una economía capitalista” (Giddens, 2002, pág. 36). Al no ser un accidente, es una consecuencia lógica del orden mundial, pensada desde la globalidad que traspasa los avances tecnológicos y comunicacionales, y permea la

² Ulrich Beck trata el tema de los riesgos y la seguridad –sea militar, pública, ciudadana– de manera complementaria para su teoría, no es el principal objeto de análisis. Tiene, por ejemplo, mayor importancia en su obra, los impactos de la sociedad industrial en las emergencias ambientales.

estructura del Estado, sembrando una serie de nuevas amenazas que ponen en riesgo a su estabilidad.

El riesgo no solo afecta la estructura estatal sino también la configuración cultural de la sociedad. Bajo el entendimiento de Giddens, se trata de una cultura específica que sitúa a los individuos espacial y temporalmente. “Cultura de riesgo es un aspecto cultural fundamental de la modernidad en el que la conciencia del riesgo constituye un medio de colonización del futuro” (Giddens, 1995, pág. 293). La actitud hacia *lo incierto* determina esta cultura específica, y la hace parte de la cotidianidad de los individuos y su inserción a la sociedad.

Giddens acude al concepto de *desanclaje* para indicar las formas en que se relocalizan las relaciones sociales en el proceso de globalización. Esta categoría es entendida como la figura en la que las relaciones sociales quedan desligadas de sus contextos locales de interacción para reestructurarse en indefinidos intervalos espacio temporales (Giddens, 2004). A través de un proceso de desanclaje es que el Estado moderno altera su estructura y se acerca a lógicas cada vez menos locales, y cada vez más globales y regionales.

Existen, desde el pensamiento de Giddens, dos tipos de riesgo, el que es de origen externo, y el riesgo manufacturado, que es el “creado por el impacto de nuestro conocimiento creciente sobre el mundo” (Giddens, 2002, pág. 40). El autor piensa que la idea de riesgo supone una sociedad que trata activamente de romper con su pasado. El desarrollo del conocimiento humano, entonces, no solo se especializa cada vez más sino que empieza a ser nocivo para la misma existencia humana, en forma de riesgo manufacturado.

Ahora bien, el riesgo debe ser posicionado como tal en el mundo, esto es, reconocido por la sociedad, de otro modo representaría una preocupación aislada sin ningún impacto trascendental. “Si alguien (...) se toma un determinado riesgo en serio, debe proclamarlo. Debe ser ampliamente difundido porque hay que convencer a la gente de que el riesgo es real –hay que montar un escándalo” (Giddens, 2002). La acción a partir del escándalo o del show mediático es característica de la modernidad reflexiva. Y, para fines del riesgo, implica la generación de una serie de temores y expectativas alrededor de un determinado riesgo, haciendo que su proclamación como un problema que requiere

ser atendido tome la categoría de urgente. Porque “lo que el riesgo presupone es el peligro, no necesariamente el conocimiento del peligro mismo” (Giddens, 2004, pág. 43).

A pesar de esto y de que necesariamente los cambios en la sociedad de la modernidad tardía, han hecho que el balance de riesgos y peligros cambie, “no se puede considerar la posibilidad de tomar una actitud meramente negativa hacia el riesgo” (Giddens, 2002, pág. 42). Los riesgos se insertan en la sociedad como ‘puntos sin retorno’; el Estado y los individuos no podrán desistir de la búsqueda de una salida a tales riesgos, porque ya se ha generado una necesidad alrededor de ellos. Los riesgos ponen en amenaza la integridad de los sujetos y del Estado, y eso motiva a la acción. “La modernidad reduce el riesgo de conjunto de ciertas áreas y modos de vida, pero introduce al mismo tiempo nuevos parámetros de riesgo desconocidos en gran medida, o incluso del todo, en épocas anteriores” (Giddens, 1995, pág. 12).

Después del período histórico en que se construyó la Doctrina de Seguridad Nacional (después de la Segunda Guerra Mundial), se ha cambiado el enfoque de sujeto de seguridad. El debate de la seguridad en los Estados nacionales ha restado en protagonismo; la seguridad del individuo tiene la atención de los principales debates teóricos de la actualidad (fines de los noventa hasta la actualidad).

La perspectiva de los individuos en la sociedad del riesgo –Seguridad Ontológica-.

Una persona adulta en la modernidad tardía construye su espacio de seguridad, ontológicamente respaldada, a través de la rutina por la perseverante influencia de los hábitos. Esta construcción se respalda también en la actitud de fiabilidad y en el sentimiento de continuidad de los elementos básicos de la vida social del individuo (Giddens, 2004). Sin embargo, la percepción subjetiva del individuo sobre su existencia no es la única manera de construir la relación social que se establece alrededor de la seguridad.

Para Giddens, los individuos también están insertos en sistemas expertos. Estos son sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en el que vivimos. Los sistemas expertos tienen en común con las señales simbólicas que remueven las relaciones sociales de la inmediatez de sus

contextos (Giddens, 2004, pág. 37). Es decir, el individuo en primer lugar configura su lectura propia sobre su seguridad, y al hacerlo se vuelve parte de un sistema social que entabla relaciones alrededor de esta esfera. El concepto de ‘sistemas expertos’ permite trascender la realidad del individuo a un contexto social en el que esas necesidades percibidas en la mayor intimidad del individuo, son preocupaciones sociales.

Las inseguridades percibidas por los individuos movilizan a las estructuras sociales a buscar la contención de los riesgos a través de análisis técnicos que se concentran en la cotidianidad de la reproducción de la vida. Los avances tecnológicos han permitido garantizar vigilancia en espacios que no se podía imaginar décadas atrás. Sin embargo, la percepción de riesgos siempre se encuentra pasos más adelante que la respuesta que se ha logrado construir. Por eso la cotidianidad es la más afectada, y en ella la estructura individual misma. “En muchos aspectos de la vida cotidiana hay mayor seguridad (aunque el precio que se ha de pagar por estos avances es notable)” (Giddens, 1995, pág. 175).

3. NUEVAS TENDENCIAS EN LAS TEORÍAS DE LA SEGURIDAD

Escuela de Copenhague

Esta Escuela fue un centro de pensamiento en torno a la seguridad europea, pero con implicaciones globales, de las dos últimas décadas del siglo XX, que contribuyó en gran medida a la definición de un nuevo paradigma de seguridad. Sus contribuciones a una teoría comprensiva del sistema internacional, han sido fundamentales para comprender la dinámica internacional de la seguridad (Orozco Restrepo, 2015, pág. 143). A partir de los años 90 del siglo XX la Escuela de Copenhague contribuyó a varios niveles desde un análisis técnico de lenguaje sobre la seguridad hasta la reformulación de algunos principios teóricos, desde el sistema internacional, que permitieron el debate sobre el tema desde la modernidad tardía, como hemos visto en el pensamiento de Beck y de Giddens.

Una de los conceptos más importantes de la Escuela de Copenhague fue el de la Seguritización que consiste en postular como perteneciente al ámbito de seguridad, un problema de la cotidianidad que evidentemente no lo es. Esto quiere decir que en el momento en que se *seguritizaba* un sector, todo podía supeditarse a lo que se identificara como un punto sensible para la seguridad. La seguridad entonces, venía a ser un punto de

alto riesgo de manipulación, logrando causar posiblemente más daños en su problematización que en sus reales efectos (Orozco Restrepo, 2015).

En este sentido, la seguridad tendría que vaciarse de su contenido instrumental para poder evaluar su función ante determinados problemas. Este proceso de vaciamiento se concibe dentro de la dialéctica de *seguritización* y *deseuritización*, la cual consiste en depurar a la seguridad de aquellos usos que buscan desviar la atención hacia problemas que en principio no requieren una intervención estatal o militar, pues con este proceso de securitización se consigue movilizar a los ciudadanos [y a los recursos] en torno a la voluntad de los grupos más poderosos. Por ello, habría que aplicar un análisis del discurso del proceso de securitización que llevan a cabo las instituciones políticas para asumir un asunto como una cuestión de seguridad nacional o internacional (Orozco Restrepo, 2015, pág. 144).

Seguridad Humana y Seguridad Multidimensional

En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, publica el Informe sobre Desarrollo Humano. Este documento nace en un momento en que el planeta está hastiado de la beligerancia militar. Vinculado al concepto de desarrollo humano, se consolida el principio de seguridad humana, que es un principio orientador de la seguridad multidimensional, de la que se hablará posteriormente.

Hubo pocos años de transición entre el fin de la era de las guerras mundiales, y la dinámica bipolar de la Guerra Fría, que involucró a casi todo el planeta en la lógica de guerra subsidiaria. Los años noventa del siglo XX fueron dedicados a entender las implicaciones del fin de esta dinámica, después de la caída del muro de Berlín y el paso de la bipolaridad a la unipolaridad en el régimen mundial. Grandes heridas quedaron de las décadas anteriores: lo devastador de reconstruir un continente entero, demolido en lo simbólico y en infraestructura, el peligro inminente que la ciencia había puesto en manos de las grandes potencias, tener al alcance armas capaces de desaparecer la vida del planeta. “Cinco decenios más tarde necesitamos otra transición profunda del pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, pág. 25).

Los conflictos que existían dentro de los países fueron cobrando mayor protagonismo que los conflictos internacionales, entonces la necesidad de tener un esquema de seguridad que abordara esa realidad, fue también prioritario (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994). Los organismos internacionales, particularmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, tenía el desafío de relacionar, en un solo concepto, las diversas dimensiones sociales que eran raíces de la conflictividad interna; además, desde la institucionalidad de los Estados, que en muchos casos eran victimarios de la conflictividad interna.

Si definiéramos a la seguridad humana como la situación en la cual los derechos humanos, civiles y políticos del hombre están resguardados y cumplimentados, y en la cual éste dispone de todos los recursos necesarios para su plena realización, estaríamos de acuerdo con este concepto, aunque haciendo dos importantes salvedades. La primera, deberíamos tomar conciencia de que el ámbito abarcado por este concepto equivaldría al que es propio de la política general del Estado, y que, consiguientemente, seguridad sería sinónimo de conjunto de políticas públicas (Ugarte, 2004, pág. 359)

Es importante señalar aquí, que la dinámica de la política en los países latinoamericanos fluctúa entre los intereses económicos internos y las presiones económicas externas. No ha existido la suficiente independencia desde los gobernantes para pensar políticas y modelos de estado, completamente coherentes con las necesidades de la sociedad. Esto los ha llevado a “asumir como propias agendas de seguridad que colocan simples crímenes penales como graves amenazas a la seguridad hemisférica. Dentro de este esquema las Fuerzas Armadas son reducidas a una función policial, por un lado, o por otro, se percibe un intento por agruparlas en una suerte de OTAN de los pobres, listas para defender en cualquier lugar de Latinoamérica una pretendida democracia no definida.” (Saint Pierre, 2010, pág. 34).

Sin embargo, es de trascendental importancia la relación entre la seguridad humana y el desarrollo humano, el progreso que se da en una esfera, favorece necesariamente a la otra, y el retroceso de una implica el retroceso en la otra. La seguridad humana “está inmersa en el concepto de solidaridad de la gente. No se puede provocar por la fuerza, de un ejército opuesto a otro ejército. Puede hacerse realidad solo si se concuerda en que el desarrollo debe hacer participar a toda la gente” (Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, pág. 27). Pero es preciso aclarar que no se debe hacer una interpretación unívoca de seguridad humana y desarrollo humano. La Seguridad siempre tiene que ver con riesgos y amenazas que deben ser atendidos oportunamente. La seguridad humana tiene como referencia al ser humano, al contrario de los conceptos de Seguridad Nacional que fueron vigentes hasta el fin de la Guerra Fría.

A fines de los años 90 la Organización de Estado Americanos (OEA) desarrolló el concepto de Seguridad Multidimensional como un mecanismo para fortalecer la alianza hemisférica cuando las amenazas ideológicas perdieron su valor como forma de cohesión entre gobiernos y fuerzas armadas del continente. La Conferencia de Seguridad Hemisférica realizada en México en 2003 fue la culminación de estos esfuerzos que reconocían el carácter complejo y transfronterizo de las nuevas amenazas, la mayor parte de las cuales ya no son militares o interestatales. Con este concepto se aproximan los planteamientos hemisféricos con lo que ocurre en la Unión Europea y los estados europeos occidentales empeñados en redefinir el carácter de las nuevas amenazas y las políticas de los países parte e inclusive de la OTAN, en estos sentidos (Benítez, 2003).

Sobre el concepto de seguridad multidimensional, en síntesis, se dice que incluye las amenazas tradicionales y nuevas preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados de la región, teniendo en cuenta las prioridades de cada Estado. Además menciona que contribuye a la consolidación de la paz, desarrollo integral y justicia social, basada lógicamente en valores democráticos, en los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y la soberanía nacional (Organización de Estados Americanos, 2003, pág. 2). La Declaración que hace la OEA al respecto contiene 24 valores y enfoques compartidos, además de nuevas amenazas que se consideran para la seguridad continental, y que están en completa sintonía con lo que nueve años antes planteó el PNUD. Es decir, que la seguridad humana y la seguridad multidimensional tienen el mismo objetivo, descrito de maneras complementarias.

Enfoque crítico en esta tesis

Con estos antecedentes, y tomando en cuenta los desarrollos conceptuales europeos, es que se empezó a aceptar el carácter de integralidad de la Seguridad, que durante los eventos constitucionales del Ecuador en 2008 fue introducido al comienzo sin mayor rigurosidad como se verá en el tercer capítulo, otro concepto familiar al de

seguridad humana y seguridad multidimensional es el de seguridad integral. Este tipo de seguridad “no es un fin en sí mismo sino que está referido a las personas, siendo el Estado el instrumento para garantizarlo (...). Debe ser asumido como un elemento ordenador de las prioridades o jerarquías en el señalamiento de los campos de la realidad social donde se han identificado los ‘bienes a proteger’ y los ‘intereses primordiales’ del Estado” (García Gallegos, *Doctrina de Seguridad en la Nueva Constitución*, S.F., pág. 1).

Este material teórico ha sido aprovechado para delinear la estrategia crítica que se aplica en la tesis. Por una parte, para ubicar el contexto de dominación que caracteriza al período como un régimen carismático, asumiendo el concepto de régimen de modo metodológico y por tanto, no necesariamente desde las propiedades otorgadas rigurosamente en la ciencia política. Más bien referido al modo de organización y distribución del poder y la autoridad en un tiempo y espacio determinados; específicamente al conjunto de normas que se construyen socialmente para un ámbito de la actividad política. Por otra parte, para apreciar los cambios en los conceptos históricos de la Seguridad desde la Guerra Fría, ocurridos desde la década de los noventa del siglo pasado y rápidamente ‘refuncionalizados’ para las situaciones actuales en que las amenazas y desafíos han rebasado los intereses únicamente de los estados y afectan a los de las sociedades, grupos sociales e incluso a los actores individuales. De una u otra manera los impactos de acontecimientos globales inciden en las apreciaciones de los estados incluso de los más pequeños y con menor capacidad de poder global. Todos se han visto obligados a ensanchar sus horizontes estratégicos y redefinir sus prioridades. Las teorías de Beck y Giddens marcan las tendencias generales en la globalización. La visión multidimensional y su relación con la Seguridad Humana fueron asumidas por las instituciones hemisféricas desde comienzos del siglo XX, replicadas en los estados europeos occidentales, que posteriormente produjeron el concepto de Seguridad Integral para sus Estrategias nacionales de Seguridad (Arteaga, 2016).

En definitiva, se trata de entender la forma en que estos conceptos y sentidos conceptuales se han introducido en las reformas al sector de la Seguridad en América Latina y sobre todo, en el Ecuador durante el período de estudio.

CAPÍTULO II: EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

1. CONTEXTO HISTÓRICO

Durante más de cuatro décadas, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el mundo vivió en un esquema bipolar, entre las dos potencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. La llamada Guerra Fría, como fue llamado este período de bipolaridad ideológica mundial, implicaba que hubiera una “concentración de la correlación de fuerzas en dos polos de decisión estratégica contrarios, que se reconocían mutuamente como amenaza, y sobre esta percepción orientaba a sus aliados.” (Saint Pierre, 2010, pág. 1) Esta dinámica marcó la manera en que se concebía la política, la economía, y hasta la influencia cultural.

Este período se caracterizó por conflictos irregulares, indirectos y asimétricos alrededor de todo el mundo. Nunca se enfrentaron las dos potencias opuestas, en un conflicto directo, convencional o que implicara solamente sus dos territorios. Los países del ‘tercer mundo’ protagonizaron estos conflictos asimétricos, entrando en la lógica de las alianzas con una u otra gran potencia. Mientras se diseminaban este tipo de conflictos, crecía también la amenaza latente de las armas de destrucción masiva, que eran el principal motivo de tener guerras subsidiarias alrededor del mundo, evitando la confrontación directa que podía acabar con gran parte de la vida del planeta. En este período, aumentó la proporción de las víctimas civiles de los conflictos, muchas veces también se trataban rupturas al interior de cada país, enfrentando a posturas políticas opuestas. (Saint Pierre, 2010)

El fin de este largo período se dio a inicios de la década de 1990. A través de varios acontecimientos históricos como la caída del muro de Berlín (noviembre de 1989), la Cumbre de Malta –diciembre de 1989-, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa –noviembre de 1990-, y el Nuevo Tratado de la Unión -1991- en el que se fundó la Federación de Rusia, dejando atrás la unión socialista soviética. (Ocaña, 2003) En definitiva, el modelo socialista en el mundo no logró prevalecer sobre el esquema norteamericano neoliberal, haciendo que finalmente prevalezca la lógica hegemónica de los Estados Unidos, en el mundo entero.

En cuanto a América Latina, el fin de la Guerra Fría se instauró a través de una respuesta a esa nueva realidad global, que fue conocida como Consenso de Washington -1990-, “que proponía la reducción drástica del Estado y una agenda de seguridad común, atenta, básicamente, a las percepciones y temores estratégicos de la superpotencia

sobreviviente de la Guerra Fría.” (Saint Pierre, 2010, pág. 2). Los Estados debían adaptarse a las nuevas condiciones globales, a los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales; y en cuanto a la seguridad, la necesidad de un nuevo paradigma que responda a un mundo con exigencias distintas, con nuevos desafíos. Históricamente, estos cambios no se dan de manera uniforme. A continuación, se presentan rasgos claves de cómo ha ido cambiando el concepto de seguridad en esta transición histórica, en el mundo y en América Latina, hacia lo que finalmente constituye el concepto en la actualidad.

2. LA SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad nacional fue la doctrina vigente en el mundo centrada en el Estado y su protección. “Nos referimos a seguridad nacional, cuando deseamos salvaguardar los caracteres esenciales que caracterizan a un Estado como tal, de agresiones susceptibles de afectarlos” (Ugarte, 2004, pág. 7). Seguridad nacional no significa lo mismo en cada país o región, pero la protección al Estado, en el centro, marcó un momento importante en la historia de las doctrinas de seguridad. Esta es la lógica que predominó durante el siglo XX, no solo durante las guerras mundiales, sino también durante el largo período de la Guerra Fría. Aunque las dinámicas bélicas cambiaron, la centralidad de los Estados en el foco de protección mundial era primordial.

Para los Estados en todo el mundo implicaba un desafío importante tener una política clara alrededor de la seguridad nacional, sabiendo que implicaba un posicionamiento en la dinámica bipolar, alineado con una gran potencia u otra. Las alianzas no estaban marcadas solamente por familiaridad ideológica sino por muchos intereses integrados a lo económico y estratégico. Los tiempos de guerra en el mundo están acompañados de grandes crisis multidimensionales, a lo que las alianzas estratégicas entre países, y la manera en la que concebían su seguridad, estaban directamente relacionadas.

El concepto de seguridad nacional es susceptible de expandirse según: la amenaza, el medio utilizado por el agresor, los valores que se consideren esenciales para el Estado, el grado de protección que se decida brindar a esos bienes, el tipo de acciones que se consideren lesivas de la seguridad nacional, y el origen de tales acciones. La denominación de *Doctrina de la Seguridad Nacional*, fue acuñada por la Escuela Superior

de Guerra del Brasil y rápidamente adoptada por los restantes países latinoamericanos. (Ugarte, 2004, pág. 208)

Las nociones de seguridad y defensa en América Latina han evolucionado de manera más o menos pareja en los países que conforman la región. La influencia española y portuguesa, como naciones colonizadoras, ha sido significativa no solo durante la época colonial sino también en la conformación de las naciones independientes. “La tradición española en materia militar influyó en la adopción por parte de las fuerzas armadas de un rol amplio, comprensivo de funciones ajenas a las funciones militares propias de los países anglosajones o de Francia” (Ugarte, 2004, pág. 178).

Con el pasar del tiempo y el cambio de dinámicas en el mundo entero, la vigencia de la doctrina de seguridad nacional iba quedando distante de los desafíos emergentes. Como ya se mencionó anteriormente, para América Latina esta transición estuvo marcada por el Consenso de Washington. La asociación ideológica de la agenda de seguridad hemisférica con los principios del Consenso de Washington sugería ajustar el presupuesto de Defensa, adecuar las Fuerzas Armadas nacionales a la seguridad interna, como fuerzas policiales, y dejar las tareas de defensa en manos de la potencia hegemónica del hemisferio (Saint Pierre, 2010).

Tradicionalmente se acepta que el concepto de seguridad nacional se refiere a la seguridad material y a la psicológica, que pueden estar sujetas a amenazas de origen tanto interno como externo. Evidentemente, una nación segura es una nación libre del ataque y la ocupación militar y de la amenaza de ataque y ocupación militar, que protege la salud y la seguridad de sus ciudadanos, y que, en general, promueve su bienestar económico. La seguridad tiene también otras dimensiones menos tangibles. Los ciudadanos de todas las naciones desean poder permanecer fieles a los principios e ideales sobre cuya base se fundó su país, con libertad para programar su futuro a su libre albedrío. La seguridad nacional tiene también una dimensión internacional. Significa que el sistema internacional debe ser capaz de permitir un cambio pacífico y ordenado, abierto al intercambio de ideas, el comercio, los viajes y las experiencias interculturales. (Ugarte, 2004, pág. 29)

A inicios de la década de 1990, estos nuevos desafíos, adecuaciones a las funciones tradicionales de las Fuerzas Armadas, graves crisis en otras dimensiones de la vida de un país, como la pobreza, constituyeron un nuevo escenario en el que la seguridad

nacional ya no podía satisfacer las exigencias al interior de los países. Era momento de hacerse nuevas preguntas y sentar nuevos precedentes en el ámbito de la seguridad, impulsados principalmente por la interrelación de esferas que exigían pensar de manera integral, multidimensional, para poder garantizar seguridad.

En América Latina, las intuiciones con respecto a la seguridad nacional compartieron algunas características similares, demostrando finalmente lo conflictivo del uso de ciertos términos que respondían tanto a la realidad global como a la local, sin necesariamente haber sido coherentes entre sí. A continuación, algunas características que José Manuel Ugarte (2004, pág. 185), experto latinoamericano en el área, identifica con respecto a lo que en la región se entendía dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional:

- a) Utilización como concepto fundamental, de *seguridad nacional*, asignándosele alcances virtualmente omnicomprendivos, prácticamente equivalentes en cuanto a extensión a la política exterior e interior del país;
- b) Reducción de la política de los respectivos países, al binomio representado por la *seguridad nacional* y el *desarrollo*, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados;
- c) Otorgamiento al concepto de *defensa* de una amplitud similar a la del anteriormente referido concepto de *seguridad nacional*;
- d) Virtual unificación de los conceptos de *defensa nacional* y *seguridad interior*,
- e) Otorgamiento a la seguridad interior de un carácter bélico, especialmente con miras al conflicto Este-Oeste.

Cada una de las características mencionadas antes refleja la existencia de un problema estructural en las definiciones político-institucionales del Estado: la integración real de las realidades que vive la región latinoamericana, primero, a la dinámica del sistema internacional y, segundo, a los ritmos de transición de los estados cercanos al centro de la hegemonía. Las consecuencias de esta realidad, más allá de tener un esquema de seguridad que no funcione como debería, se pueden ver en la situación real de protección o defensa de los derechos fundamentales de todas las personas. Entonces, mientras se cuestiona la validez o la necesidad de un cambio de paradigma de seguridad a nivel mundial, ¿qué tanto este cambio puede o no garantizar mejores condiciones de vida para las personas?

Ampliar el concepto de seguridad no garantiza que el ser humano obtenga mejores condiciones de vida, en el espectro integral. No se escapa la responsabilidad del Estado por cumplir sus garantías básicas, que finalmente, son, o deberían ser, un compromiso con la dignificación de las personas. Esto quiere decir, que a pesar de la disponibilidad de las fuerzas armadas y policía, no será a través de estas instituciones que el Estado alcance las metas básicas de garantía de los derechos humanos, económicos, políticos, sociales, ecológicos y culturales.

A continuación, se presentan los elementos más importantes que protagonizaron el debate alrededor de este cambio de paradigma, y que han sido el camino hacia un concepto de seguridad con el desafío de abarcar las variables que asegurarían una salida estructural a los problemas originados por la inseguridad.

3. AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: EL SURGIMIENTO DE LAS NUEVAS AMENAZAS

El mundo después del período de Guerra Fría estaba entrando en un momento histórico diferente, en el que nuevas preguntas en torno a la sociedad mundial eran hechas. Cobraron importancia en la mesa de debate temas que antes no habían sido tratados con importancia central. Disminuida la amenaza representada por el adversario del Este, comenzaron a plantearse como hipótesis de acción político-militar fuera de dicha área el narcotráfico, el terrorismo, los problemas ambientales (pensando en la desaparición progresiva de la selva amazónica y el temor del efecto invernadero, las migraciones clandestinas y masivas, la proliferación de armas de destrucción masiva), entre otras. (Ugarte, 2004, pág. 27)

La atención pasó de estar en el enemigo interno que representaba el comunismo, a los principales factores de riesgo de la seguridad interna provocados por el narcotráfico y en la delincuencia desprendida de ese ámbito y de los problemas económico-sociales. “La seguridad ligada a los valores democráticos y la centralidad de la persona” (Aguilera Peralta, 2003, pág. 2). Era momento de diseñar nuevas temáticas e institucionalidad que respondieran a los desafíos vigentes.

La novedad en el ámbito de la seguridad fueron las nuevas amenazas y el desafío de construir una nueva manera de abordarlas, a través de las instituciones públicas. “El término amenaza surge en el ámbito de la defensa para cubrir limitaciones del concepto

de seguridad” (Saint Pierre, 2010, pág. 4). A través de esta categoría fue que se definieron, en relación a los lineamientos fundamentales del pasado, los nuevos riesgos que debía enfrentar el sistema internacional. Estas amenazas serían multifacéticas y multidimensionales, haciéndoles realmente difíciles de prever y evaluar (Ugarte, 2004). El desafío estaba definido claramente desde el inicio, pero se necesitaron algunos años más para explicar qué implicaba tener riesgos y amenazas multifacéticas y multidimensionales. De hecho, es una tarea que ha ido asentándose en las políticas internas de cada país, en función de la realidad más cercana.

De todas maneras, el punto de partida para construir este nuevo concepto sería la identificación de las amenazas concretas a la estabilidad nacional e internacional. “La amenaza solo se constituye y opera en la percepción de aquel que es amenazado. La amenaza por sí misma no constituye un peligro. Este puede ser externo a nosotros, la amenaza no. La amenaza se constituye en nosotros, el peligro tiene existencia propia. La amenaza representa lo que nos preocupa e intimida” (Saint Pierre, 2010, pág. 4). No ha existido todavía una manera de medir objetivamente las amenazas, por lo tanto, su percepción es el único fundamento para determinar la seguridad o inseguridad de una situación.

Los debates en las esferas internacionales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN³) y posteriormente la OEA, constituyeron los insumos básicos de la concepción de nuevas amenazas, de la acción multidimensional y de la necesidad del análisis de estos temas al interior de cada país para la contribución nacional a la seguridad mundial. Estos espacios de reflexión sobre el tema empezaron identificando que la seguridad y la estabilidad tienen elementos políticos, sociales, económicos y ambientales que deben ser tratados explícitamente para alcanzar niveles satisfactorios de seguridad, tanto al interior como al exterior de las fronteras nacionales.

³ En el mismo período posterior a la Guerra Fría, la OTAN construyó un concepto de seguridad integral, en el mismo sentido de lo que se estaba pensando en la Escuela de Copenhague y en las demás instancias de integración regional y mundial. El concepto de seguridad integral que formularon buscaba ampliar la comprensión del tema para descentralizar la importancia en la capacidad militar de cada país y en su lugar, integrar a las demás instancias de la sociedad que determinan la seguridad. “La Seguridad Integral suscribe un acercamiento comprensivo a la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, sociales-culturales y ambientales.” (Ministerio de Defensa de España)

Luego, aterrizando en cuestiones más concretas, aparecieron temas como “violentos extremismos, conflicto ético y religioso, nacionalismo militante, terrorismo, tráfico de narcóticos, degradación ambiental, disipación de recursos naturales, rápido crecimiento de población y flujos de refugiados.” (Ugarte, 2004, pág. 28). Estas amenazas, aunque no eran propiamente nuevas o exclusivas de ese período histórico, en ese momento se identificaron como amenazantes para el sistema internacional, y es de esta manera que se marca una agenda mundial de seguridad.

Aun cuando la seguridad militar de los Estados no es ya motivo dominante de preocupación a nivel nacional e internacional, surgen nuevas incertidumbres. Ya sea que adopten la forma de degradación del medio ambiente, pobreza generalizada, enfermedad y epidemias, drogas, inestabilidad del gobierno, refugiados, discriminación y opresión o la supresión sistemática de los principios de derechos humanos y compromisos, cada uno de estos tipos de incertidumbre representa amenazas y riesgos para la seguridad de las personas, las comunidades, las sociedades y, en efecto, el mundo en general. La seguridad, en este sentido, es un concepto global que depende no sólo de la falta de violencia y la prevención eficaz o la eliminación de la agresión, sino también del mejoramiento de la capacidad para responder a las necesidades básicas del ser humano y de la sociedad. (Ugarte, 2004, pág. 34)

A manera de respuesta a la transición mundial, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, organizó la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, en Santiago de Chile en el año 1995. Este encuentro buscaba “identificar nuevas modalidades de colaboración, a fin de consolidar la paz, (...) garantizar el cumplimiento del derecho internacional y promover las relaciones de amistad y cooperación, (...) [para] el fortalecimiento de la seguridad en la región” (Organización de Estados Americanos, 10). Producto de este encuentro se acordó la aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad en la región, relativas a lo siguiente: notificación previa a ejercicios militares, intercambio de información sobre registro de armamento y gasto militar, intercambio de información sobre la elaboración de políticas y doctrinas de defensa, control de armas convencionales, observación internacional de la actividad militar, incremento de la seguridad en el tránsito aéreo, terrestre y marítimo; cooperación en casos de desastres naturales, incremento de la

comunicación entre autoridades civiles o militares entre los países de la región, participación y realización de seminarios para el fomento de la confianza y la seguridad regional, y desarrollo de programas de educación para la paz (Organización de Estados Americanos, 10).

Durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, organizada por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA (en México el año 2003), se propuso organizar el proceso de fortalecimiento de las instituciones de seguridad de la región y de esta manera tratar a profundidad los aspectos centrales de la seguridad. Los Estados Unidos representa el actor con mayor capacidad de incidencia en las políticas del sistema interamericano, especialmente con relación a la seguridad, y en un tiempo cercano al atentado al Wall Trade Center, en Nueva York, en septiembre de 2001. Entonces, durante esta Conferencia Especial de la OEA, la agenda de seguridad giró en torno a la principal amenaza del terrorismo (Aguilera Peralta, 2003). Sin embargo, no se homogenizó la priorización que cada país puede dar a las amenazas identificadas, y tampoco las vías específicas de cooperación, por lo que el afrontar las amenazas comunes como región ya sería una responsabilidad posterior de los sistemas nacionales de seguridad, con sus capacidades e institucionalidad propia (Benítez, 2003).

Un aspecto fundamental es el concepto de seguridad común, el reconocer que la seguridad es indivisible y que en definitiva, en determinado grupo o región la seguridad de cada Estado está íntimamente vinculada a la de otros. “El concepto de ‘seguridad’ como objetivo de la Defensa, es tan general, vago y ambiguo que resulta inútil como orientador de una concepción estratégica que se pretenda autónoma, independiente de definiciones impuestas de antemano por tercero. El concepto de amenaza permite una concepción estratégica autónoma; ella se constituye siempre en y para una percepción” (Saint Pierre, 2010, pág. 4)

Ugarte (2004, pág. 36) proponen como principios relativos a la seguridad, los siguientes:

- a) Todos los Estados tienen el derecho legítimo a la seguridad;
- b) La fuerza militar no es instrumento legítimo para arreglar las controversias entre los Estados;
- c) Es preciso ejercer la moderación al expresar las políticas nacionales.

También se derivan del concepto de seguridad común estas dos conclusiones:

1. El objetivo de alcanzar la superioridad militar, como factor en la carrera de armamentos, no garantiza la seguridad y, evidentemente, es incompatible con el concepto de seguridad común;
2. Es preciso que las reducciones de armamentos se efectúen en el contexto de la seguridad común, que asegura las condiciones necesarias para la confianza y estabilidad.

Con respecto al proceso específico de América Latina hacia finales del siglo XX, Francisco Rojas Aravena, ha destacado que aunque en la región habían sido superados los problemas fundamentales de la seguridad clásica y la región no había contribuido sustancialmente a la inestabilidad global, se encontraba lejos de adoptar políticas capaces de promover la seguridad de las personas. De allí que el concepto de Seguridad Humana “planteó como aspiración central la de avanzar hacia la formación de un nuevo orden global capaz de ubicar a la persona humana en el centro del sistema.” (Rojas Aravena, 2002). El concepto que nace de este momento histórico es la Seguridad Humana, antecedente de la Seguridad Integral de la que se tratará a mayor detalle en la sección próxima.

El sistema internacional llegó, entonces, al momento más claro de definir sobre propuestas concretas de cómo debía funcionar la seguridad ahora que los nuevos desafíos estaban mejor identificados. Posteriormente al apogeo del pensamiento de la Escuela de Copenhague, se publicó el Informe de 1994 sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que explicitó las nuevas dimensiones de la seguridad humana, definiéndolas sobre la base de dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad; señalándose que

El mundo no tendría seguridad contra la guerra si las personas no se encontraban seguras en sus hogares ni en sus empleos, identificándose siete categorías de amenaza que afectarían distintos ámbitos: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política. (Ugarte, 2004, pág. 176).

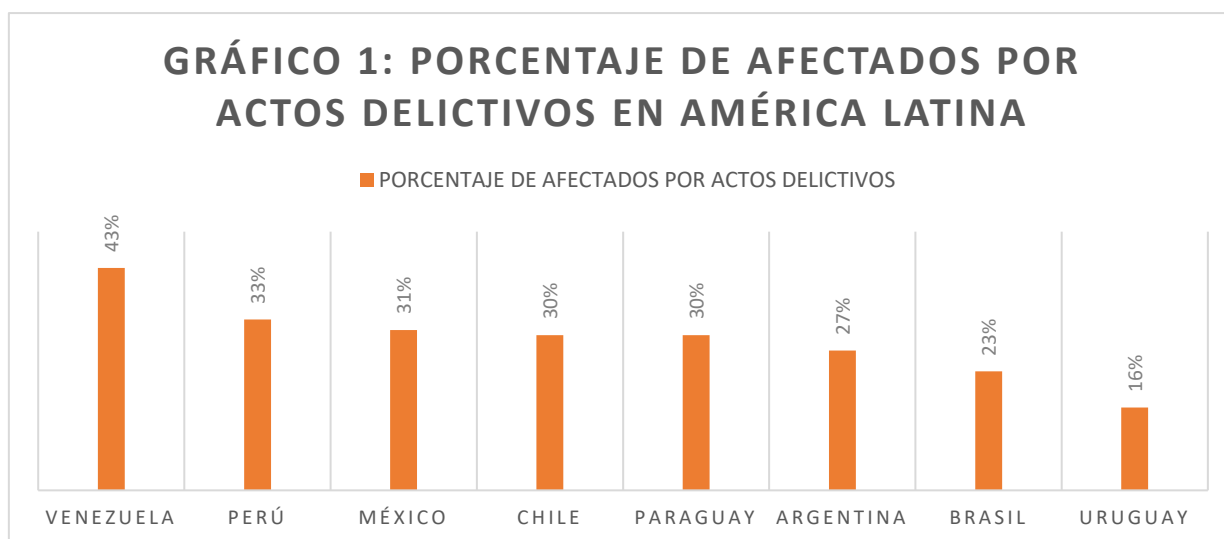
El desafío con respecto al nuevo concepto de seguridad estaba claramente trazado por el antecedente histórico y el desarrollo del pensamiento que leía el momento histórico. Sin embargo, al tratarse de discusiones de muy alto nivel, el principal reto que surgiría luego sería la implementación de este nuevo paradigma de seguridad.

Los elementos concretos de la realidad se presentaron en distintas formas, todas desafiando las concepciones tradicionales y poniendo en riesgo la convivencia pacífica de las sociedades. En la actualidad resulta claro entender que la presencia de nuevas amenazas, en la realidad corresponde a la dinámica de un mundo articulado por la globalización, y en este sentido a la universalización de ciertos conflictos producidos por la ausencia de soluciones específicas para las diversas realidades.

4. DETERMINANTES DE LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

El contexto, como se ha visto, estaba cambiando a nivel mundial. Eso no solo se proyectó en el ámbito político sino también en aspectos de la cotidianidad de las sociedades en América Latina y el resto del mundo. Sin duda, el narcotráfico ha protagonizado el análisis con relación a la situación de la seguridad ciudadana, habiendo llegado a identificarse por algunos países de la región como Colombia, como un tipo de terrorismo. El impacto del narcotráfico en la convivencia ciudadana ha reemplazado la preocupación que se tenía sobre la insurgencia inspirada en el comunismo. La delincuencia, más allá de los reales impactos o la capacidad de control público, ha logrado poner en el centro de las prioridades a la seguridad a todos los niveles. Es inconcebible que en la actualidad se pueda pensar en políticas de seguridad que escapen la multidimensionalidad que permite que la ciudadanía se vea directamente beneficiada de la búsqueda conjunta de mayor seguridad.

Integrando algunas cifras sobre la percepción de seguridad, en 1995 –el tiempo en que se construía el nuevo concepto de seguridad- el informe del Latinobarómetro decía lo siguiente: “Vimos en los problemas más importantes que la delincuencia no estaba en los primeros lugares de importancia. Sin embargo, las estadísticas muestran que objetivamente constituye un problema en la mayoría de los países, especialmente en los grandes centros urbanos” (Cooperación Latinobarómetro, 1995, pág. 4).



Fuente: (Cooperación Latinobarómetro, 1995, pág. 4). Elaboración propia.

La Corporación Latinobarómetro presenta en su informe 1995-2015 que “La agenda de América Latina continúa dominada por dos problemas principales: la delincuencia con 23% y el desempleo 16%” (Cooperación Latinobarómetro, 2015, pág. 92). Estos datos sustentan el giro que han tomado los Estados de la región para atender esta situación. Sin embargo, se debía construir un nuevo aparataje de conceptos, políticas, instituciones y estándares para otorgar soluciones viables a la ciudadanía. Fue así que los conceptos que eran debatidos en las esferas más altas de la política internacional, como el principio de seguridad humana y la seguridad multidimensional, aterrizaban en las realidades concretas.

La interrelación entre las condiciones socio-económicas y la inseguridad fueron fundamentales para romper las estructuras tradicionales de atención en seguridad. Se posicionaba la relación, por ejemplo, de la delincuencia con el desempleo, y hasta llamó la atención la identificación de la delincuencia como un conflicto social importante. La delincuencia superó en importancia al desempleo a partir del 2008, pasando del 17% en 2008 al 28% en 2011 (Cooperación Latinobarómetro, 2015, pág. 96).

Según el diagnóstico realizado por el Ministerio Coordinador de Seguridad en el Ecuador, para la creación del Plan Nacional de Seguridad Integral de 2011, se registró que, entre 2008 y 2010, el problema con mayores denuncias de delitos contra personas y propiedad a nivel nacional, registradas en la Policía Nacional fue el robo a personas con 16,17%, seguido por el robo a domicilios con el 10,59%, luego el robo de autos y motos con el 10%, y finalmente homicidios ocupando el 2,6% (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 64). Esto quiere decir, que la problemática de la delincuencia ocupó en total cerca del 40% de la atención en seguridad.

Estos que son solamente los antecedentes a la formulación de conceptos y políticas como la Seguridad Integral en el Ecuador, pusieron desde el inicio, profundas dudas sobre la viabilidad de tales formulaciones. En el año 2008, antes de la publicación de la nueva Constitución de la República del Ecuador, Bertha García identificaba algunos conflictos que hasta la actualidad resultan un obstáculo para la implementación de una seguridad realmente integral y multidimensional: “Que algunas medidas son adecuadas, como la inclusión de civiles en ámbitos antes cercados por intereses corporativos, como el Ministerio de Defensa. Pero las políticas son ambivalentes, a veces erráticas. No se puede pretender profesionalizar a las Fuerzas Armadas y Policía y al mismo tiempo dedicarlas a tareas que no les corresponde. Persisten las improvisaciones” (García Gallegos, 2008).

CAPÍTULO III: LA SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR: ¿CARISMA O ESTRATEGIA POLÍTICA?

1. EL CARISMA DEL PRIMER MANDATARIO

La legitimidad del gobierno de Rafael Correa estuvo marcada por contundentes resultados electorales a su favor. Por supuesto, es posible atribuir estos éxitos a su discurso populista, propio de un líder carismáticos en un contexto en el que imperaba una clase política deslegitimada, relacionada a los momentos más críticos de la historia nacional, fines del siglo XX e inicios del siglo XXI: guerras, feriado bancario, dolarización, crisis política, corrupción, etc.

Rafael Correa, desde su aparición pública como presidenciable, se refirió a la ‘patria’ como un valor a ser reestablecido por el Estado. Estaba claro, a partir de las condiciones imperantes en 2006, que para retomar la confianza en la política, la ciudadanía tendría que volver a darle valor a conceptos como patria, ciudadanía, democracia, constitución, institucionalidad y poder popular. El carisma de Rafael Correa se asentó mucho, durante los diez años de su gobierno, en marcar, aunque sea en discurso, una ruptura con el pasado. Sin duda, contó con algunos elementos mesiánicos que pretendían rescatar al país de ‘la más profunda de sus crisis’, y que solo a través de su postura política y liderazgo, el país podría tener un futuro distinto. Max Weber, como se señaló en el primer capítulo, señala claramente que las cualidades de un líder carismático hacen que cualquier institucionalidad o estructura burocrática queden supeditadas a la voluntad del caudillo (Weber, 2014). Aunque el gobierno de Rafael Correa no se puede considerar exclusivamente de tipo carismático, las características de este tipo de dominación marcaron la particularidad de un gobierno con inspiración democrática de avanzada pero con funcionamiento de caudillismo precario.

Retomando la legitimidad ganada por este gobierno a partir de siete triunfos electorales, en el siguiente cuadro se presenta un resumen de lo que éstos representaron a través de los diez años de gobierno:

Tabla 1: triunfos electorales de los 10 años de gobierno de Rafael Correa		
<u>Tema de la elección</u>	Porcentaje a favor de Rafael Correa y su tendencia política	Porcentaje de la oposición a Rafael Correa
1. Elecciones presidenciales – 2006 ⁴	Rafael Correa: 57,05%	Álvaro Novoa: 42,95%
2. Referendum para establecer la Asamblea Constituyente – 2007 ⁵	Sí: 81,71%	No: 12,43%
3. Elecciones a la Asamblea Constituyente de Ecuador – 2007 ⁶	Alianza País: 64,5%	Partido Sociedad Patriótica: 7,2%
4. Referendum Constitucional de Ecuador - 2008 ⁷	Sí: 63,93%	No: 28,10%
5. Elecciones presidenciales - 2009 ⁸	Rafael Correa: 52%	Lucio Gutiérrez: 28,24%
6. Referendum y consulta popular - 2011 ⁹	Sí (en promedio de las 10 preguntas): 53,42%	No (en promedio de las 10 preguntas): 46,57%
7. Elecciones presidenciales - 2013 ¹⁰	Rafael Correa: 57,79%	Guillermo Lasso: 22,26%

Aunque el apoyo popular a los procesos liderados por Rafael Correa y el Movimiento Alianza País fueron la clave para sostener la estabilidad política en el país durante diez años, la institucionalidad del Estado, la estructura burocrática, la independencia de poderes y la apertura a posturas políticas diversas se pusieron en riesgo de desaparecer.

Otro factor que favoreció la estabilidad política que le permitió gobernar a Rafael Correa fue que tras el discurso populista redundante en valores de construcción de la

⁴ (Electoral Geography, 2007)

⁵ (Wikipedia, 2007)

⁶ (Wikipedia, 2007)

⁷ (Wikipedia, 2008)

⁸ (Wikipedia, 2009)

⁹ (Tribunal Constitucional de la República del Ecuador, 2011)

¹⁰ (Consejo Nacional Electoral, 2013)

patria, del reordenamiento institucional desde la perspectiva de la meritocracia, la ciudadanía se deslindó de la capacidad de observar de cerca las maniobras políticas que iban definiendo el tipo de gobierno. Empezó a existir un espacio cada vez mayor entre identificación de necesidades y prioridades, la toma de decisiones y la implementación de las políticas, haciendo que de alguna manera se pusiera toda la confianza, se quiera o no, en un equipo técnico de gobierno que racionalmente sustentaría sus decisiones.

A partir de estas condiciones, que predominaron en el escenario político durante el gobierno de Correa, es posible entender cómo se manejaron las políticas alrededor de la seguridad y la defensa en el país, como se encontrará a continuación.

2. POLÍTICA DE SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR

En el Ecuador, los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional, se conjugaron en el concepto de seguridad integral. En esta sección se presentará el concepto de seguridad integral, desde algunos documentos del Estado ecuatoriano, que tienen plena vigencia y que han buscado establecer una política nacional de seguridad leída desde la integralidad. Posteriormente se hará un análisis de cómo estos instrumentos del Estado, permiten o no la atención a los nuevos desafíos de la seguridad.

Constitución de la República del Ecuador (2008)¹¹

La Constitución del Ecuador es conocida por ser avanzada en la definición de deberes, derechos, conceptos, poderes, garantías, etc. Marcó un hito en la historia del país y ha sido inspiradora para otros países en la región. En el ámbito de la seguridad no se queda atrás. Desde su publicación, en el año 2008, el concepto de seguridad integral ha sido utilizado y debatido en el Ecuador para entender la realidad nacional, regional y mundial. Dicho concepto cuenta con importante influencia de los principios de la seguridad humana.

Se menciona dos veces a la seguridad integral en la Constitución. La primera es en el artículo 3, donde constan como deberes primordiales del Estado, el “garantizar y defender la soberanía nacional” (numeral 3), y el “garantizar a sus habitantes el derecho

¹¹ Constitución de la República del Ecuador. Año de publicación: 2008. Última modificación: diciembre de 2015.

a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (numeral 8).

La segunda mención a la seguridad integral está en la sección III, referente a las Fuerzas Armadas (FFAA) y Policía Nacional, cuyo artículo 158 sufrió una enmienda en el año 2014¹²:

TABLA 2: NUEVAS MISIONES DE LAS FFAA	
Segundo inciso del Artículo 158 – versión anterior	Segundo inciso del Artículo 158 – versión vigente
Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.	Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.
Fuente y elaboración: Corte Constitucional del Ecuador, 2014. Pág. 70	

Este artículo fue modificado en 2014 por la Asamblea Nacional porque frente al aumento de la delincuencia organizada, y después de la crisis política suscitada por el levantamiento policial del 30 de septiembre, la mayoría legislativa conformada por Alianza País argumentó que “es necesario contar con las Fuerzas Armadas para optimizar el uso de sus recursos y así cooperar con la seguridad integral del Estado de manera conjunta con la Policía Nacional, en circunstancias en las que es evidente la amenaza del crimen organizado, delincuencia transnacional y el narcotráfico, entre otros” (Corte Constitucional del Ecuador, 2014, pág. 72). Al haber argumentado que no se trataba de cambiar la estructura básica del Estado entonces procedió la enmienda, permitiendo que las FFAA se involucraran en actividades

En el artículo 393 de la Constitución se menciona a la seguridad humana explícitamente:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La

¹² Dictamen N° 001-14-DRC-CC de la Corte Constitucional del Ecuador. 31 de octubre de 2014.

planificación y aplicación d estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Aunque ya se hace referencia a la seguridad integral, no existe en la Constitución una descripción de su significado. Fue necesario volver a mencionar el término en dos documentos de planificación: el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI 2011) y en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013-2017). “El concepto de seguridad integral consagrado en la Constitución nos permite una ruptura frente a la tradicional mirada policial y reactiva frente al problema de la inseguridad” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 200).

Plan Nacional de Seguridad Integral (2011)

El Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), es el documento en el que se explica conceptualmente en qué consiste la seguridad integral. Este plan busca reflejar la multicausalidad del problema de la inseguridad. El desafío fue construir un sistema de seguridad “desde una visión integral, participativa, transversal, que va más allá de un criterio policial y militar que daba énfasis exclusivo a la defensa de la soberanía territorial” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 9), y hacer que este sistema sea funcional en la práctica.

A muchos niveles, es un documento que busca hacer una ruptura con visiones de seguridad del pasado, con instituciones débiles o desarticuladas. Está implícita la recuperación de la confianza en que el Estado sea el principal garante de la seguridad, contando con la participación de otros actores de la sociedad y la misma ciudadanía. En este sentido, “a diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad cuya razón de ser era el Estado, este nuevo enfoque sitúa al ser humano como eje principal y transversal” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 14).

La disposición que el Ministerio Coordinador de Seguridad, institución rectora de la seguridad, plantea en el PNSI es definir sus políticas aplicando el concepto de seguridad humana. “La seguridad humana, es la condición necesaria para la subsistencia y calidad de vida de las personas y sociedades” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 14). Así como se definía en el concepto de seguridad multidimensional y seguridad

humana, están incluidas las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de la seguridad.

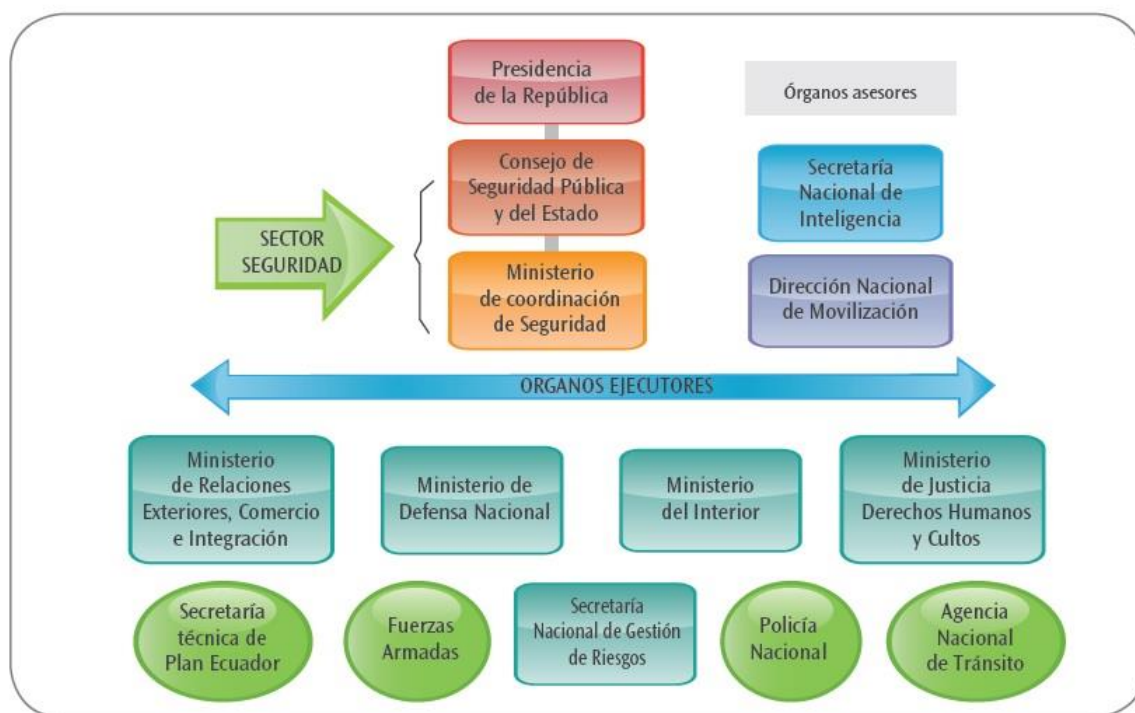
En 2011, dentro del PNSI, fueron identificadas como amenazas, es decir, situaciones específicas a las que se debe orientar acciones concretas en el ámbito de seguridad, las siguientes (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 45):

TABLA 3: Amenazas identificadas en el marco del Plan Nacional de Seguridad Integral (2011)	
1) La extrema pobreza, la inequidad y la exclusión social	2) Los desastres naturales o provocados
3) Los problemas del medio ambiente	4) Las enfermedades infectocontagiosas
5) Los conflictos de identidad: étnica, religiosa, cultural y regional	6) El comercio y transporte de materiales peligrosos
7) Los efectos negativos del conflicto colombiano	8) La inseguridad ciudadana
9) Las migraciones descontroladas	10) La escasez de recursos
11) La posibilidad de conflictos interestatales	12) La delincuencia transnacional organizada
13) La conspiración política para desestabilizar y/o derrocar al gobierno legítimo	14) El narcotráfico y sus delitos anexos
15) La legitimación de activos (lavado de dinero)	16) El contrabando de armas, municiones, explosivos y otros materiales
17) El tráfico y la trata de seres humanos para diferentes fines	18) El tráfico de combustibles
19) El tráfico de patrimonio cultural y natural	20) El secuestro y la extorsión
Fuente: (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, págs. 44-45)	
Elaboración propia	

Con respecto a la estructura estatal que permite instaurar el nuevo sistema de seguridad integral en el Ecuador, fue promulgada en 2009 la Ley de Seguridad Pública y del Estado. En esta ley se plantea la organización estructural del Estado para lograr alcanzar las metas planteadas en los documentos de planificación y en la Constitución. En el siguiente esquema se puede apreciar cómo quedó organizada esta estructura:

GRÁFICO 2: ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado



Elaboración y fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, p. 36

El Ministerio Coordinador de Seguridad tiene la competencia de: “coordinar, elaborar, controlar, evaluar y dar seguimiento de las políticas, planes y programas de Seguridad Integral en sus instituciones coordinadas” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 37). El sistema que es planteado en el PNSI parecería estar perfectamente pensado para alcanzar los objetivos y las obligaciones que le corresponden al Estado en el ámbito de seguridad. Sin embargo, el Plan no toma en consideración cómo se dará la articulación interinstitucional, partiendo de las diversas tradiciones y dinámicas particulares de las instituciones que conforman el ramo, más allá de la imposición de un Ministerio Coordinador con objetivos políticos claramente definidos para asegurar un sistema de control manejado desde el Ejecutivo.

El PNSI incluye ocho agendas que orientan la gestión de los ministerios y secretarías miembros del sector seguridad del Estado ecuatoriano:

TABLA 4: Agendas que orientan la gestión de los ministerios y secretarías	
Plan Nacional de Seguridad Integral (2011)	1. Agenda Estratégica de Política Exterior
	2. Agenda de Política de Defensa
	3. Agenda de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad
	4. Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
	5. Agenda Política de Gestión de Riesgos
	6. Agenda Nacional de Inteligencia
	7. Agenda de Plan Ecuador
	8. Agenda de Estrategias de Seguridad Vial
Fuente: (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011, pág. 16)	
Elaboración propia	

Estas agendas responden más al propósito de control político que no toma en cuenta el papel de las diversas funciones del Estado. Todo está centrado en el Ejecutivo como se dijo antes, y no necesariamente en la atención de las amenazas identificadas como principales transgresoras de la paz del ser humano. Es así que el plan, maneja dos lenguajes: uno inspirado en el concepto y demandas de la seguridad humana, y por otro lado un sistema de seguridad con el desafío de articulación entre instituciones con naturaleza y fines muy diversos. La complementariedad entre ambos lenguajes no logra ser explicada en el PNSI, ya que el discurso gira en torno a lo que el Ministerio Coordinador de Seguridad debe garantizar, pero finalmente las instituciones que dan cara día a día a la ciudadanía y a la inseguridad son los órganos ejecutores.

El Plan identifica algunas metas hacia el año 2013, es decir, de dos años después de su publicación. No queda clara en el plan, una visión a mediano o largo plazo en cuanto a los objetivos medibles o a la necesaria transformación institucional de sus órganos ejecutores. De tal manera, que en el documento de planificación general, del período 2013-2017, aunque se hace referencia a la seguridad integral, no se menciona que existe un Plan Nacional de Seguridad Integral al cual se debería remitir para este ámbito.

En el Anexo 1, se podrán encontrar en detalle las políticas y estrategias del PNSI para abordar el ámbito de la seguridad en el Ecuador.

Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017)

El Plan Nacional del Buen Vivir es el documento de planificación de la tercera etapa de este gobierno (2013-2017) “el cual representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos cuatro años” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 13). En su contenido, constan objetivos nacionales, políticas, líneas estratégicas y metas para alcanzar el socialismo del buen vivir.

TABLA 5: Objetivos nacionales para el buen vivir	
PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2013-2017	1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular
	2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social, territorial, en la diversidad
	3. Mejorar la calidad de vida de la población
	4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
	5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad
	6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos
	7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global
	8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible

	9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas
	10. Impulsar la transformación de la matriz productiva
	11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica
	12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana
Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)	
Elaboración propia	

La seguridad integral, dentro del objetivo 6 del PNBV, se une a la transformación de la justicia, siendo estos dos elementos los que principalmente precautelan los derechos humanos. “Debemos mejorar la confianza ciudadana en la justicia mediante el respeto a los derechos humanos” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 200). La confianza ciudadana representa la legitimidad en las instituciones públicas. El gobierno de Alianza País ha centrado gran parte de su atención en el fortalecimiento de la confianza en la institucionalidad. Este plan en sí mismo es muestra de eso, ya que se impone la lógica de la planificación, trazado de metas, objetivamente medibles, trasladados en articulaciones interinstitucionales. Es decir, una política científicamente planteada, alejada de elementos carismáticos.

En el plano de la seguridad, es importante destacar que una sociedad libre de violencia y temor es del todo deseable, pero improbable en la práctica. Por ello, el desafío de la política pública es generar esfuerzos de gestión, sinergias institucionales y articulaciones entre Estado y sociedad para reducir progresivamente estos problemas en el territorio, desde una perspectiva de derechos humanos y democracia. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 201)

Los principios que rigen la seguridad según este documento son los de corresponsabilidad, integralidad y progresividad. Sin duda, estos principios están en completa consonancia con los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional. Así que, de la manera en que se presenta este concepto en la

planificación, permitiría que las instituciones existentes en el Estado ecuatoriano, logren garantizar lo que está estipulado en la Constitución. Queda abierta la pregunta sobre si en la práctica es posible que rijan los principios de corresponsabilidad, integralidad y progresividad.

En el Anexo 2 se podrán encontrar las políticas y líneas estratégicas del Objetivo 6 del PNBV, en el que se describe la implementación del concepto.

3. LA INTENCIONALIDAD POLÍTICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD INTEGRAL EN EL ECUADOR

Se han destacado en la presente disertación varios momentos históricos importantes a nivel global en el ámbito de seguridad que han sido definitivos para el concepto de seguridad integral: el fin de la Guerra Fría, el riesgo latente de las armas de destrucción masiva, y para el pensamiento de Beck el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001. Estos antecedentes fueron importantes al momento de construir los conceptos de seguridad humana a nivel mundial y de seguridad multidimensional a nivel regional en América. En el Ecuador, hubo un acontecimiento que de igual manera marcó un antes y después para la seguridad. Así fue el día 30 de septiembre de 2010 (30-S), cuando un grupo de policías mantuvo al Presidente de la República encerrado en las instalaciones de un regimiento.

Ese día, los policías estaban insubordinados a causa de una modificación al reglamento que definía su salario y aportación a la seguridad social. El Presidente Correa acudió al lugar donde estaban protestando los policías para dialogar al respecto, pero su presencia y discurso perturbaron todavía más a los manifestantes, haciendo que los policías imposibiliten la salida del Presidente del regimiento. Los acontecimientos de esa mañana, alteraron la estabilidad nacional ya que los policías en todo el país se encontraban protestando en las calles, abandonando sus tareas cotidianas de control. Durante varias horas, no se tenía información de la situación del Presidente, o de lo que se estaba negociando para dar por terminada la insubordinación.

Los simpatizantes del Presidente acudieron en horas de la tarde al regimiento donde estaba encerrado, en señal de apoyo. Hubo enfrentamientos entre los policías que resguardaban el lugar y los simpatizantes de Correa, el saldo de ese día fue de diez víctimas mortales a raíz de las protestas y el desorden público generalizado, 5 víctimas

en Quito y 5 en Guayaquil (Diario Hoy, 2011). En horas de la noche, las Fuerzas Armadas empezaron un operativo conjunto con el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), para rescatar al Presidente, logrando su objetivo después de mantener un enfrentamiento armado con los policías disidentes.

Este acontecimiento fue definitivo en el ámbito de la seguridad porque se replantearon los papeles de las instituciones del ramo, especialmente el equilibrio de fuerzas entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Un ejemplo es el lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad Integral en 2013, el proyecto generado por el ejecutivo de Código Orgánico de Entidades de Seguridad al cumplirse el primer aniversario del 30-S (el 30 de septiembre de 2011), el concepto de seguridad integral manejado en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), la enmienda a la Constitución en la que se añadió a las Fuerzas Armadas como complementarias para la seguridad integral en 2014 y, actualmente, que la Asamblea Nacional haya retomado el debate sobre el Proyecto de IV Libro del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que desde 2014 hasta el presente año, 2017, no se había concluido.

En el proyecto de Código Orgánico que se encuentra en análisis en la Asamblea y que contiene tres libros y se homologan los años de servicio a los vigentes para los miembros de FFAA y Policía Nacional, 7en esta misma línea de trabajo, en el IV Libro también nos enmarcamos a establecer cuerpos jerarquizados, con grados que contarán con denominaciones diferentes pero serán equivalentes entre sí en años de servicio y remuneraciones, esto como principio básico de homologación y para posibilitar, como una transitoria, el traspaso de personal de FFAA, que quisiesen integral estos nuevos cuerpos civiles de seguridad.¹³

El cuarto libro del Proyecto de Código Integral de Entidades de Seguridad, propone la organización de una entidad civil, armada, al servicio de la custodia del Presidente y demás funcionarios políticos; una suerte de guardianía privada. Como se puede constatar, existe una explícita voluntad de contar con personal ajeno a las Fuerzas

¹³ Proyecto de IV Libro del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, presentado por el Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, a la Asamblea Nacional, el 03 de abril de 2014.

Armadas para integrar las Entidades Complementarias de la Seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En este proyecto de IV Libro, se autoriza que las entidades reguladas en él, porten y utilicen armas para los fines que esas instituciones son creadas. Estas entidades civiles de seguridad se manejan disciplinariamente desde la doctrina de las instituciones armadas, pero su autoridad es civil. Las entidades que se mencionan en el IV Libro son:

- Cuerpo de Vigilancia Aduanera
- Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria
- Guardia Nacional Ambiental
- Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (como los Agentes Civiles de Tránsito y los Bomberos)

La formulación de un proyecto de código orgánico como el de Entidades de Seguridad, demuestra que no se está entendiendo la multidimensionalidad del concepto de seguridad integral, ya que se concentran las energías en el control armado, ya no solo de las instituciones que tradicionalmente lo han hecho, sino de nuevas entidades civiles que se sumen a los controles. En el texto del Código de Entidades de Seguridad no se explica cuáles son los beneficios de tener cuerpos civiles de seguridad, y si estas entidades van a estar armadas, y principalmente conformadas por personas formadas en las FFAA, entonces, ¿cuál es la base desde la que se justifica la existencia de estas entidades?

Asumir que las actividades para las que están destinadas, como la vigilancia aduanera, penitenciaria y ambiental, requieren de armamento para alcanzar sus metas, significa que no hay confianza en la institucionalidad que civilmente, sin armamento, ha existido. Más aún, cuando recordamos las palabras de José Manuel Ugarte al afirmar que no es la superioridad militar, la que determinará que exista o no seguridad.

Desde la asignación de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, hasta el plantear que pudieran existir cuerpos de seguridad armados pero civiles, se puede percibir un ánimo de desconfianza desde el poder público hacia la institución de la Policía Nacional, como principal y único garante del mantenimiento del orden público interno. Los documentos que han institucionalizado esta desconfianza, exponen argumentos para justificar la reorganización de este ramo. Aunque se puede tratar, en términos de decisión

política, que haya sido una disposición tomada años atrás, coincide en el tiempo, que estas reformas se ejecutan después del 30-S.

En lo político, también ha sido una característica posterior al 30-S, el protagonismo del Ministerio Coordinador de la Seguridad, una entidad creada para el control político de los Ministerios del Interior y de la Defensa, que en los estados nacionales son los que rigen las políticas de Seguridad Interior y de Defensa, respectivamente. Como se pudo ver en el capítulo anterior, toda la estructura de entidades de seguridad pública y del Estado, permitiría que haya presencia institucional en todas las dimensiones identificadas como amenazas o desafíos a la seguridad pública. Sin embargo, el Ministerio Coordinador de ha disputado con el Ministerio del Interior, que es quien orienta desde el poder civil, la acción de la Policía Nacional para mantener el orden interno, se han disputado esa visibilidad mediática. Por su parte, el Ministerio del Interior ha disputado el protagonismo a la Comandancia de la Policía a partir del 30-S. Se dio un juego de anomalías institucionales, al asumir el Ministro del Interior esta tarea considerando que el control de la Policía se le había ido de las manos. Desde ese día del 2010, el Estado debía recuperar la legitimidad del orden y de la institucionalidad, para garantizar una dominación legal y racional, según el modelo de Estado que se ha elegido durante el presente gobierno; pero lo que hizo a través de estas maniobras, bien podría haberse atribuido a necesidades de control.

La argumentación que se utiliza para estos cambios institucionales en materia de seguridad, está respaldada racionalmente con todo lo que compete hacerse. Pero la manera en la que se han dado los hechos, parecería que corresponde a un procedimiento racional de fachada, que esconde una decisión política, como ejercicio de dominación que mezcla el carisma con la racionalidad instrumental, por desacreditar a la Policía Nacional, rompiendo la base de legitimidad en cuanto al orden interno. Dado que no se trata de instituciones partidistas, se puede pensar que no le corresponde al Estado simpatizar más con una institución armada u otra. Lo que sí le corresponde es mantener la legitimidad del poder civil, a la que estas instituciones están supeditadas.

En el caso de la Policía Nacional después del 30-S, sí vivió cambios estructurales importantes, especialmente de sanción para quienes protagonizaron la insubordinación y los actos violentos. Pero la relación de esta institución con el Estado cambió, como se ha podido demostrar, dio un giro a partir de esa coyuntura. En último término, el Estado ha

hecho uso de todas las herramientas legales que tenía a su disposición para plantear un escenario en el que la Policía Nacional perdiera espacio, legitimidad y protagonismo en el mantenimiento del orden interno.

Pero, ¿quiénes resultan beneficiados de esta serie de cambios a distintos niveles en la institucionalidad del Estado? La intención fundamental del gobierno de la Revolución Ciudadana, desde 2007 hasta la actualidad, ha sido la de refundar en muchos sentidos a la república desde una perspectiva de poder que le permitiera afianzar hacia el futuro la permanencia del partido y su caudillo. En diciembre de 2015 la Asamblea aprobó una enmienda constitucional que permitiría la reelección indefinida del Presidente de la República y otros funcionarios (BBC, 2015). Este propósito se ha alcanzado para el gobierno, desde todas las esferas que se podía propiciar reestructuraciones, partiendo de la elaboración de una nueva Constitución con aspiraciones progresistas en muchos sentidos. En la gran intención de renovar, reestructurar, parece no haberse entendido la lógica propia de instituciones tradicionales de la historia del Estado moderno y del Ecuador. Las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no se refundan al posesionarse cada gobierno, son instituciones que se han alejado históricamente de tendencias ideológicas para cumplir con su deber principal: hacer prevalecer el orden interno y la seguridad nacional.

En este contexto, son las instituciones civiles, miles de funcionarios públicos civiles, quienes en el corto plazo se han beneficiado de manera particularista de esta política de seguridad integral, amplia y ambiciosa en tantos aspectos. Al no existir un comprometimiento cabal con el concepto de seguridad integral, ha sido relativamente sencillo sostener a instituciones civiles que velan por su construcción. En la realidad, los índices de seguridad que inspiraron a esta política vienen a ser irrelevantes al enfrentarse a la percepción subjetiva de la ciudadanía, ya que la inseguridad solo se ha mutado cíclicamente de expresión.

No ha tenido éxito el tratamiento de la inseguridad desde la estructura porque se sigue atendiendo a la violencia que emerge a la superficie. Muestra de esto es la estructura del mismo Plan Nacional de Seguridad Integral. En él se exponen claramente los elementos que justifican tener una política pensada integralmente y llamada a actuar interinstitucionalmente. A continuación de esta justificación, presentados en cada sección, se muestran ejemplos de cómo lograr lo dicho en la parte anterior. Los ejemplos

que se exponen ahí son: el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911, el control de la minería ilegal, el control de armas y control del tráfico ilegal de combustibles (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011). Estas líneas que se han ejecutado, se tratan realmente de nuevos roles para las Fuerzas Armadas, no se logra constatar cómo los demás organismos contribuyen a la construcción de la seguridad integral por fuera de esta institución.

Se puede pensar que existe una crisis de legitimidad que sufren las FFAA a nivel mundial. Al haber concluido el período más beligerante del mundo, en el que la seguridad nacional era lo primordial, la posibilidad de volver a reproducir esa dinámica de guerra entre países cada vez resulta más lejana, más aun en América Latina. Esto quiere decir que el fundamento primero de las Fuerzas Armadas, como quienes protegen a la patria de cualquier enemigo, quedaría suspenso en una realidad actual que no se preocupa por enemigos externos. Entonces si los enemigos, o las amenazas como son concebidas ahora, están puertas adentro principalmente, ¿cómo lograr que convivan dos instituciones armadas: Policía Nacional y Fuerzas Armadas? Especialmente cuando son instituciones con personal numeroso, que lógicamente necesita financiamiento.

Las nuevas amenazas identificadas también como nuevas misiones para las FFAA, han constituido un mecanismo óptimo de alcance de legitimidad al rol que tiene esta institución en el Estado ecuatoriano y en la realidad actual. Cuando el Estado ecuatoriano plantea la ampliación del alcance de las funciones de las Fuerzas Armadas para precautelar el orden público, hace que convivan en un mismo lineamiento, dos órdenes de naturaleza distinta. Por un lado la necesidad justificada racionalmente de tener mayor seguridad multidimensional, y por otro lado la atribución de funciones por fuera de la naturaleza de una institución como las Fuerzas Armadas, funciones que implicarían una transformación profunda de la institución militar, desde sus bases educativas hasta las esferas más altas de la élite militar.

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, pág. 37).

Antes del 30-S, no existía suficiente claridad desde el gobierno sobre el dominio de las Fuerzas Armadas y cómo día a día podían justificar su existencia. Al rescatar al Presidente, en un operativo conjunto, manejado con los mejores especialistas en inteligencia, cobraron de pronto una importancia única. En primer lugar, porque basta un incidente de insubordinación como el que protagonizó la Policía Nacional, para tener motivos de dudar del personal que está más de cerca con las autoridades públicas y con la ciudadanía. En segundo lugar, porque las Fuerzas Armadas se pronunciaron respaldando la institucionalidad del Estado, y defendiendo al Presidente como símbolo de la voluntad popular. Mientras que en otras ocasiones como el derrocamiento de los presidentes Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, las Fuerzas Armadas fueron decisivas para dar fin a gobiernos que causaban tal conmoción social.

Es en estas circunstancias en las que se pone en riesgo el tipo de dominación racional de la que se ha hablado anteriormente. El gobierno trabajó el terreno de la institucionalidad del Estado: racional, burocrática y meritocrática. Sin embargo, al intentar hacer prevalecer ese estilo de dominación sobre la dominación tradicional de instituciones como la Policía Nacional, los resultados causaron un día de desorden completo, con 10 víctimas mortales y decenas de heridos. “El orden sostenido solo por motivos racionales es más frágil que uno sostenido por costumbre, aun cuando el orden cuente con el prestigio de ser obligatorio permanece frágil frente al orden por costumbre” (Weber, 2014, pág. 32).

El peso de las acciones simbólicas, de concesiones que podrían estar fuera de la lógica ración de la dominación, se expresó en cientos de policías que de un momento a otro, no dudaron en abandonar su misión fundamental de mantenimiento del orden interno. La respuesta del Estado, una vez que se recobró el orden se mantuvo en el orden de lo racional, institucional, y al mismo tiempo de lo que hasta ahora resulta imposible de lograr, que es la articulación horizontal de las instituciones del ramo de seguridad. Mientras más expuestas estén las razones de una acción social de acuerdo al orden legítimo, más válido es ese orden (Weber, Conceptos sociológicos fundamentales, 2010).

Definitivamente, las razones para emprender la acción social de seguridad integral por parte del Estado ecuatoriano fueron expuestas a cabalidad. Sin embargo, se ha generado un sinsabor tener planificaciones tan ambiciosas, con instituciones y cuerpos administrativos numerosos, mientras persisten las motivaciones originales de la política.

Un ejemplo concreto es que el Plan Nacional de Seguridad Integral, publicado en 2011, no tenga un período de renovación, o de límite –solamente se fija un escenario ideal después de dos años de su publicación-. Si no existe una proyección a mediano y largo plazo, ¿hacia dónde se espera que camine esta política? Lo más claro en cuanto institucionalidad fue el Sistema Integrado de Seguridad. Esta instancia se creó ágilmente y es la que guarda la fachada de una perfecta integración entre todas las entidades involucradas en la seguridad. Esto nos puede llevar a pensar que el fin último fue la misma institucionalidad, especialmente el manejo exitoso del discurso para mantener la aceptación y popularidad muy altas, antes que poner solución a la situación de inseguridad que vive el país.

CONCLUSIONES

Para finalizar, se hará un recuento de las ideas fundamentales expuestas en los tres capítulos, los desafíos ante el problema, las limitaciones del trabajo y las ideas que pueden surgir a manera de recomendaciones, a partir de las inquietudes marcadas al inicio del proceso de elaboración de este documento.

Durante el primer capítulo se explicaron las herramientas conceptuales teóricas que han servido para el análisis. El criterio de selección de los autores tuvo que ver con los elementos principales que se quería analizar: la seguridad y el Estado. Un importante aporte teórico, fue la línea de Max Weber. El pensamiento weberiano alrededor del Estado es todavía vigente en Ciencias Sociales porque plantea dinámicas que perduran en el tiempo, más allá de ideologías y momentos históricos. De Weber lo fundamental para este análisis fue el concepto de Estado –especialmente por el énfasis en el monopolio de la coerción física legítima-, también el concepto de dominación con sus tres tipos –legal, carismática, tradicional-, y el de orden legítimo para comprender hacia dónde dirige su accionar el Estado.

La segunda línea de pensamiento, para exponer el pensamiento contemporáneo sobre seguridad, desde las teorías del riesgo global, Ulrich Beck y Anthony Giddens logran analizar la seguridad desde el contexto del mundo contemporáneo, en la base de una modernidad tardía, que tiene rasgos específicos que han cambiado la manera de comprender cuestiones tan trascendentales como la concepción de seguridad. Igualmente importantes y complementarios son los conceptos de riesgo y de amenaza. El mundo que describen estos autores es uno en el que se impone la dinámica globalizante, en la que el compartir de amenazas y desafíos para los Estados, se mantiene en constante movimiento. Es realmente desafiante esperar que estructuras institucionales respondan a las demandas impuestas en un mundo regido por un ritmo insostenible.

En tercer lugar, para completar el ámbito de formulación teórica y conceptual, fue importante explicar los orígenes de los conceptos de seguridad multidimensional, el principio de seguridad humana y la antesala de la seguridad integral; todo esto a partir de las más importantes esferas de integración en política internacional: ONU, OTAN y OEA. A partir de los lineamientos que surgieron de fines del siglo XX, desde estos espacios, los Estados recibieron el principal desafío, plasmar el nuevo momento histórico del mundo en la solución de riesgos concretos en la cotidianidad.

Estos elementos teóricos permiten entender cómo se hace presente la intencionalidad política al momento de elaborar un concepto como el de seguridad integral, más allá de la tendencia ideológica que estuviera detrás. En este punto surge la conexión con el segundo capítulo. Así como existe una evolución teórica alrededor del concepto de seguridad, también existe un importante antecedente histórico. Se refiere principalmente a dinámicas globales que marcaron las políticas internas: la Guerra Fría como consecuencia del fin de las grandes guerras mundiales, posteriormente el fin de la Guerra Fría y con ella el fin de la bipolaridad política del mundo, el pronunciamiento desde los derechos humanos para velar por una sociedad de paz, relacionando el desarrollo integral de la persona con su seguridad.

En el contexto latinoamericano, estos acontecimientos históricos se vivieron de una manera particular, atravesando una historia compleja desde la Doctrina de Seguridad Nacional, el enfrentamiento de amenazas tan directas a la paz social como es la delincuencia, y la formulación de nuevos conceptos que pudieran ser consecuentes con la realidad que se vive en la región.

Este antecedente hizo que al llegar el 2007 en el Ecuador, un gobierno en busca de la renovación, modernización del Estado, y ruptura con el viejo estilo de hacer política, tenga pleno sentido plantear una transformación desde la institucionalidad. Se presentan entonces todas las piezas que se movieron para ser consecuentes con el término de seguridad integral, impuesto en la Constitución de la República del Ecuador. Esta misma carta magna, los documentos de planificación PNSI y PNBV, las posteriores modificaciones a la Constitución, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Código de Entidades de Seguridad y su IV Libro complementario sobre entidades civiles de seguridad, han sido todos pasos legalmente dados, en función de un tipo de dominación racionalmente sustentado y carismáticamente ejecutado.

Entonces, en el tercer capítulo se presentó el aparataje político que busca implementar la política de seguridad integral. Luego se plantearon algunas interrogantes que surgen a partir de la realidad conceptual y nacional. En la primera interrogante se analizó el concepto de seguridad integral entendido desde el concepto de Estado moderno. Aquí se explicó como no es fácil para un Estado adaptarse a los desafíos contemporáneos, ya que no se logra adaptar con agilidad por su peso institucional. También es relevante cómo prevalece la institucionalidad frente a las necesidades, y junto a ella el cuerpo

burocrático que sustenta la institucionalidad. Es decir, prevalece la subjetividad que orienta la objetividad de la institucionalidad. Esto implica que no hay garantías de que la institucionalidad y su aplicación concreta satisfagan las necesidades.

En la segunda interrogante de este capítulo dimensionó el desafío que implica poner a la seguridad integral como la principal garante de derechos y libertades en el Estado ecuatoriano. Como se veía antes, existe una incongruencia entre las acciones emprendidas para implementar una política como la seguridad integral, y los propósitos que originan esas acciones. Las instituciones sobre las que recaen las responsabilidades tienen limitaciones en la ejecución, que escapan de su estilo de formación y de su naturaleza.

En el Ecuador, un acontecimiento que marcó una ruptura en el ámbito de seguridad fue el 30-S, como se presenta en la tercera interrogante del tercer capítulo. La insubordinación policial causó tal nivel de desconfianza que provocó una oleada de políticas y líneas estratégicas alrededor de la seguridad. En este punto, empiezan a surgir los elementos más claros de la intencionalidad política de la ejecución de acciones estatales en la esfera de seguridad. Este factor ha determinado finalmente las prácticas, desanclándose cada vez más de las motivaciones de la realidad, y asentándose más en un tipo de política de revancha ante la irreverencia de una institución tan importante para el Estado como es la Policía Nacional. De esta manera, se ha podido demostrar cómo ha bastado una fachada de política de seguridad integral, con extensos documentos e institucionalidad para que la clase gobernante asuma que se ha hecho lo que corresponde en este ámbito. Lo más grave es pensar que lo que inspira al concepto de seguridad integral, o sea el ser humano, es lo último que realmente importa para el Estado.

La temática abordada deja más desafíos sobre la mesa, que resoluciones. Día a día el escenario de la seguridad se complejiza y se aleja de las circunstancias reales que motivan a la humanidad a pensar en la integralidad de su existencia. Al Estado ecuatoriano le queda el desafío de ser consecuente con la realidad y con los principios que orientan su accionar. Al ámbito académico que estudia la seguridad, le queda el desafío de incidir en distintas esferas de la sociedad, con el pensamiento para generar una ciudadanía que reclame el respeto a sus derechos. A la ciudadanía le corresponde el desafío de involucrarse en todo lo que afecta su libertad, su derecho a tener una vida digna y a encontrar mayor justicia.

Por supuesto, el presente análisis tiene limitaciones. En primer lugar, se trata de un análisis sobre los conceptos, a partir de herramientas teóricas y documentos legales y de planificación que están vigentes en el Estado ecuatoriano, queda sin analizarse toda la dimensión de campo, en la que cobra importancia el criterio de los destinatarios de la política y su posicionamiento al respecto, así como también la postura de los actores constructores del concepto y la política. En segundo lugar, no es un análisis de estadísticas, cifras, proyecciones o metas cuantitativamente planteadas, ya que este ámbito supera la reflexión exclusivamente conceptual.

Sin embargo, la pertinencia del análisis conceptual corresponde a la dinámica en la que estas políticas son creadas. El momento de plantear vías para plasmar la transformación del Estado y, a través de él, de la realidad del Ecuador, se ha vivido un proceso de selección conceptual en el que se optó por tendencias, se respondieron a inquietudes globales, desde bases teóricas contemporáneas y clásicas. Este aspecto no se puede escapar del análisis de la política de seguridad integral. Puede entenderse como un punto de partida, y también como la complementariedad a investigaciones de campo como la llevada por el Programa Democracia, Seguridad y Defensa de la PUCE, en 2014¹⁴.

Es pertinente contribuir desde el ámbito sociológico a la comprensión de políticas como la de seguridad integral, desde diversas dimensiones. Como menciona Gabriel Restrepo (2015), el concepto de seguridad se vacía de contenido y se vuelve a llenar condicionado por los intereses políticos de las clases dominantes. Para entender sus reales implicaciones es importante y necesario hacer un análisis del contexto, entendiendo la lógica de los actores y los intereses involucrados. Aunque es probable que no se logre la transformación de la realidad desde lo escrito en un papel, se puede sembrar interrogantes

¹⁴ Durante el año 2014, dicho programa realizó una investigación titulada “Tendencias recientes de formación de fuerzas estatales para la estabilización de conflictos y misiones de paz: Ecuador en el contexto regional”. En esta investigación se realizó un trabajo de campo en la Amazonía ecuatoriana para conocer cómo las FFAA estaban enfrentando las nuevas misiones otorgadas para participar en la construcción de la seguridad integral en el Ecuador. El equipo de investigación realizó entrevistas a miembros de las FFAA, a la sociedad civil, a dirigentes políticos, personas de la Iglesia católica, el sector comercial, etc., para construir un panorama general de la situación que vivía esta región del país en 2014, cuando se estaba modificando la Constitución para permitir que las FFAA estuvieran involucradas en el ámbito de la seguridad interna. Aunque los resultados de la investigación aún no están publicados, la experiencia permitió que el equipo tuviera una noción de los principales riesgos de estas nuevas misiones de las FFAA, especialmente en lo referente a la construcción de una cultura de paz. El presente análisis del concepto de seguridad integral permite identificar algunos problemas que vienen desde el planteamiento, la posterior institucionalización y los desafíos de la ejecución.

y cuestionamientos para dinamizar la acción social, que sí es transformadora. Del mismo modo, sería un sinsentido que estos ejercicios fueran un fin en sí mismos. En mi caso personal, representa una línea de argumentación dentro de la fuerte convicción por construir un mundo más justo, en el que el ser humano goce de dignidad y plenitud.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica. (30 de Enero de 2015). *Andes*. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-profundizara-proceso-depuracion-filas-policiales.html>
- Aguilera Peralta, G. (Noviembre-Diciembre de 2003). La Conferencia Especial sobre Seguridad: expectativas y logros. *Newsletter Red de Seguridad y Defensa de América Latina*(13). Obtenido de <http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-13-Edicion-especial-Conferencia-especial-de-seguridad-Mexico.pdf>
- Arteaga, F. (2016). *La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*. Madrid: REAL INSTITUTO ELCANO. Obtenido de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementacion.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>
- BBC. (4 de Diciembre de 2015). Aprueban reelección indefinida. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151203_ecuador_asamblea_reeleccion_ephttp://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151203_ecuador_asamblea_reeleccion_ep
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial; en busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Benítez, R. (Noviembre-Diciembre de 2003). La nueva seguridad hemisférica. Después de México, ¿hacia dónde? *Newsletter Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. Obtenido de <http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-13-Edicion-especial-Conferencia-especial-de-seguridad-Mexico.pdf>
- Consejo Nacional Electoral. (2013). *Resultados 2013*. Obtenido de Elecciones 2013. 17 de febrero: <http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Cooperación Latinobarómetro. (1995). *Informe de Prensa Latinobarómetro 1995*. Santiago de Chile. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

- Cooperación Latinobarómetro. (2006). *Informe Latinobarómetro 2006*. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Cooperación Latinobarómetro. (2015). *Informe 1995 - 2015*. Santiago de Chile. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2014). *Dictamen N°001-14-DRC-CC*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- de la Torre, C. (2013). EL TECNOPOPULISMO DE RAFAEL CORREA ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review*, 48(1), 24-43. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/41811586>
- Diario Hoy. (05 de Junio de 2011). La justicia tarda para los muertos del 30-S. *Diario Hoy*, págs. <http://web.archive.org/web/20120301182423/http://www.hoy.com.ec:80/noticias-ecuador/la-justicia-tarda-para-los-muertos-del-30-s-478936.html>.
- Distrito Metropolitano de Quito. (s.f.). *Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana*. Obtenido de <http://omsc.quito.gob.ec/index.php/quienes-somos/alineamiento-estrategico.html>
- Electoral Geography. (2007). *Electoral Geography*. Recuperado el 25 de Febrero de 2018, de Ecuador. Presidential Election, 2006: <http://www.electoralgeography.com/en/countries/e/ecuador/2006-presidential-election-ecuador.html>
- Garat, J. I. (1 de Mayo de 2017). *Oriens Capital*. Obtenido de <http://www.orienscapital.com/2017/05/01/la-globalizacion-del-populismo/>
- García Gallegos, B. (Junio de 2008). Posiciones ambivalentes del gobierno en los temas de defensa y seguridad. *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa*, 29, 2. Obtenido de <http://www.puce.edu.ec/documentos/Boletines-CH-PDSD/BOLETIN-Democracia-Seguridad-Defensa-29.pdf>
- García Gallegos, B. (S.F.). *Doctrina de Seguridad en la Nueva Constitución*.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Ediciones Península.
- Giddens, A. (2002). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Giddens, A. (2004). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (s.f.). *Instituto Interamericano de Derechos Humanos - PNUD Costa Rica*. Obtenido de https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#Arriba

- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). Plan Nacional de Seguridad Integral. Quito: Manthra Editores.
- Ministerio de Defensa de España. (s.f.). *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism*. Stanford: Stanford University Press. Obtenido de <https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=lhfyCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=benjamin+moffitt+28+populist&ots=DIJES8GCln&sig=qLWk80Gc4J3NoY-gynTjqTZi0D0#v=onepage&q&f=false>
- Ocaña, J. C. (2003). *Historia Siglo 20*. Obtenido de <http://www.historiasiglo20.org/FGF/fin.htm>
- Organización de Estados Americanos. (1995 de Noviembre de 10). *Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos*. Recuperado el 20 de Junio de 2017, de Comisión de Seguridad Hemisférica: <http://www.oas.org/csh/spanish/mfcdeclsant.asp>
- Organización de Estados Americanos. (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. *Conferencia especial sobre Seguridad*. México DF.
- Orozco Restrepo, G. A. (2015). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de la seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 141-162. Obtenido de http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001_g.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas Aravena, F. (2002). Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI. *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, 11-24.
- Saint Pierre, H. (2010). Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. En J. P. Soares Alsina, N. Jobim, & S. Etchegoyen, *Segurança internacional. Perspectivas Brasileiras* (págs. 31-49). Fundação Getulio Vargas Editora.
- Sánchez-Parga, J. (2007). Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista. *Ecuador Debate*, 7-24.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Tribunal Constitucional de la República del Ecuador. (2011). *Resultados del Referendum y Consulta Popular 2011. Registro oficial N°490*. Quito: Editora Nacional. Obtenido de

<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/baselegal/Consulta%20Popular%20y%20Referendum.PDF>

Ugarte, J. M. (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Editorial Académica Española.

Weber, M. (2009). *Sociología del poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (2010). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (3ra edición ed., Vol. Tomo 1). México DF: Fondo de Cultura Económica.

Wikipedia. (2007). *Wikipedia*. Recuperado el 25 de Febrero de 2018, de Elecciones a la Asamblea Constituyente de Ecuador de 2007:
https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_a_la_Asamblea_Constituyente_de_Ecuador_de_2007

Wikipedia. (2008). *Wikipedia*. Recuperado el 25 de Febrero de 2018, de Referéndum constitucional de Ecuador de 2008:
https://es.wikipedia.org/wiki/Referéndum_constitucional_de_Ecuador_de_2008

Wikipedia. (2009). *Wikipedia*. Recuperado el 25 de Febrero de 2018, de Elecciones presidenciales de Ecuador de 2009:
https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Ecuador_de_2009

ANEXO 1: Objetivos, políticas y estrategias del PNSI 2011

**ANEXO 2: Matriz de políticas y lineamientos estratégicos del Objetivo 6 del PNBV
2013-2017**